



201

سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب ـ الكويت

جيران في عالم واحد

نص تقرير:

لجنة «إدارة شؤون المجتمع العالمي»

ترجمة: مجموعة من المترجمين

مراجعة: عبد السلام رضوان



سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب ـ الكويت

صدرت السلسلة في يناير 1978 بإشراف أحمد مشاري العدواني 1923 ـ 1990

201

جيران في عالم واحد

نص تقرير:

لجنة «إدارة شؤون المجتمع العالمي»

ترجمة: مجموعة من المترجمين

مراجعة: عبد السلام رضوان



سبتمبر 1995

المحتوى

المحتوى
المحتوى
المحتوى

تمهيد للرئيسين المناويين

كتب ميثاق الأمم المتحدة في وقت كان العالم فيه لا يزال منغمسا في أتون الحرب. وفي مواجهة آلام لا يمكن وصفها، عقد زعماء العالم العزم على ألا يدعوا مثل تلك الحرب تقع ثانية. وتأكيدا منهم على إيمانهم بكرامة الإنسان، فقد استقر رأيهم على ضرورة تحقيق التقدم لكل الشعوب، وأثمرت رؤيتهم أهم وثيقة سياسية عرفها العالم.

وها قد انقضى نصف قرن منذ تم توقيع الميثاق في سان فرانسيسكو، ولم تشهد هذه الفترة حربا عالمية أخرى، ولكن البشرية شهدت كثيرا من العنف والمعاناة والظلم. ومازالت هناك أخطار يمكن أن تهدد الحضارة، بل ومستقبل الجنس البشري.

ولكن الشعور السائد لدينا هو الشعور بالأمل. نحن نرى أن تحرير الشعوب وتعزيز قدراتها كان أبرز سمات السنوات الخمسين الماضية، وأن الشعوب أصبحت تملك اليوم قدرة على تشكيل مستقبلها أكبر مما كان لها في أي وقت مضى، وهذا أمر يمكن أن يحدث فارقا عظيما.

وفي الوقت نفسه، فإن الدول القومية تجد نفسها أقل قدرة على معالجة ذلك الكم الكبير من القضايا (القديمة والجديدة) التي تواجهها، وتجد الدول وشعوبها، التي ترغب في السيطرة على مصيرها، أنها لا تستطيع أن تحقق ذلك إلا بالعمل معا جنبا إلى جنب مع الآخرين، وأن يتعين عليها أن تؤمن مستقبلها من خلال الالتزام بالمسؤولية

وفي سبيل هذه الغايات
استقر عزمنا على...
أن نأخذ أنفسنا بالتسامح،
وأن نعيش معا في سلام
وحسن جوار...
ميثاق الأمم المتحدة

المشتركة، والجهد المشترك.

كذلك كانت الحاجة إلى العمل المشترك هي التي اهتدى بها الرجال والنساء ذوو البصيرة الذين وضعوا ميثاق الأمم المتحدة، والذي استجد اليوم هو أن الاعتماد المتبادل بين الأمم بعضها على بعض قد ازداد اتساعا وعمقا، والذي استجد أيضا هو دور الشعوب، وتحويل بؤرة الاهتمام من الدول إلى الناس. ونمو المجتمع المدني الدولي هو مظهر من مظاهر هذا التغيير.

وهذه التغيرات تستدعي إجراء إصلاحات في أساليب التعاون الدولي، والمتمثلة في مؤسسات وعمليات إدارة شؤون المجتمع العالمي.

إن النظام الدولي الذي أنشأه ميثاق الأمم المتحدة في حاجة إلى تجديد. ولابد من التغلب على مافي المؤسسات الحالية من عيوب وعدم ملاءمة. كما تدعو الحاجة إلى نسيج متماسك من القواعد الدولية، بحيث يمتد حكم القانون إلى نطاق العالم كله، ويمكّن المواطنين من أن يمارسوا تأثيرهم الديمقراطي على العملية العالمية.

ونعتقد أيضا أن الترتيبات التي يتبعها العالم في تصريف أموره ينبغي أن تقوم دعائمها على قيم مشتركة معينة. وفي نهاية الأمر لن تنجح أي منظمة في إنجاز مهامها، ولن يتم احترام أي قانون، ما لم يقوما على أساس يكتسب قوته من القيم المشتركة، ويجب أن تستنير هذه القيم بالإحساس بالمسؤولية المشتركة تجاه كل من الأجيال الحالية والأجيال القادمة.

كان فيلي برانت هو الذي جمع بيننا كرئيسين مناوبين للجنة إدارة شؤون المجتمع العالمي.

وكان كل منا قد عمل معه في الماضي في وظائف متعددة. وقد عرفناه رجلا جسد بشخصه الشجاعة السياسية المرتبطة بالرؤية السياسية، ربما أفضل من أي شخص آخر.

وقد قام فيلي برانت مرتين بإسهامات شخصية غيرت مسار الأحداث. فسياسته «الاتجاه شرقا» Ostpolitik مهدت الطريق للتسوية السلمية للحرب الباردة. ووفر اهتمامه بالاعتماد المتبادل على نطاق العالم، ومبادراته من أجل إحداث تغيير في ديناميات العلاقات بين الشمال والجنوب، وفر للعالم

بصيرة للعمل من أجل مزيد من السلام والعدل.

وفي سنة 1989، عندما سقط سور برلين وأذنت أحداث موسكو بانتهاء الحرب الباردة، أحس فيلي برانت إحساسا واضحا بأننا على أعتاب عهد جديد. ودعا أعضاء لجنته المعنية بقضايا التنمية العالمية إلى اجتماع عقد في «كونيغز وينتر» بألمانيا، مع بعض ممن عملوا في اللجان الأخرى، كلجنة أولوف بالم المعنية بنزع السلاح والأمن التي كان يرأسها أولوف بالم، ولجنة غروهارلم برونتلند المعنية بالبيئة والتنمية ولجنة الجنوب التي يرأسها جوليوس نيريري.

وقد أرست أعمال هذا الاجتماع في كونيغز وينتر أسس نظرة إلى مستقبل العالم ذات منحى أكثر تكاملا وشمولا، وهو ما شاركنا فيه كلانا مع جان برونك. وأفضى هذا العمل إلى اجتماع عقد في السويد عام 1991، وقدمت فيه وثيقة بعنوان «المسؤولية المشتركة في التسعينيات: مبادرة ستوكهولم حول الأمن العالمي، وإدارة شؤون المجتمع العالمي». وقد حظيت هذه الوثيقة وما ورد فيها من مقترحات بتأييد العديد من زعماء العالم (وتجد قائمة أسمائهم في ملحق هذا التقرير). وكتتمة لمبادرة ستوكهولم استشار فيلي برانت كلا من غروهارلم برونتلند وجوليوس نيريري، ثم دعانا كلينا إلى أن نرأس معا لجنة تعنى بدراسة إدارة شؤون المجتمع العالمي.

وكان الدكتور بطرس غالي من بين الذين ساندوا مبادرة ستوكهولم في سنة 1991، وبعد أن عين أمينا عاما للأمم المتحدة في أوائل سنة 1992 بوقت وجيز التقيناه في جنيف حيث شرحنا له فكرة اللجنة، فأيدها تأييدا كاملا.

وفي أثر ذلك بدأنا في الاتصال بالسيدات والسادة الذين أردنا أن ينضموا إلينا أعضاء في اللجنة، والذين بلغ عددهم ستة وعشرين. ولم يكن أي منهم في حاجة إلى إقناع، فالخدمة التي دعوناهم إلى المشاركة معنا في تقديمها كانت من النوع الذي يرغبون في تقديمه.

وقد عمل كل أعضاء اللجنة بصفتهم الشخصية، وكانوا من خلفيات واتجاهات متنوعة. ومع ذلك فخلال السنتين الماضيتين توحدنا معا لتحقيق رغبة واحدة مشتركة تتمثل في وضع رؤية مشتركة للطريق الذي ينبغي للعالم أن يمضي فيه قدما في تحقيقه الانتقال من الحرب الباردة وفي تدبيره لرحلة البشرية إلى القرن الواحد والعشرين. ونحن نعتقد أن هذا

التقرير مثل هذه الرؤية.

وكان كل عضو من أعضاء اللجنة سيصوغ التقرير بعبارات مختلفة لو كان قد كلف بكتابته وحده، ولربما ما كان الكل سيرحب كامل الترحيب بكل المقترحات الواردة فيه، لكننا اتفقنا جميعاعلى الجوهر الإجمالي للتقرير وعلى اتجاهه. وأقوى رسالة يمكن أن ننقلها هي أنه في استطاعة الإنسانية أن تتفق على أسلوب أفضل لتصريف أمورها، وإعطاء الأمل للأجيال الحالية والمقبلة.

إن نشوء حكومة عالمية هوجزء من تطور الجهود الإنسانية لتنظيم الحياة على هذا الكوكب، وتلك عملية ستظل دائما مستمرة، وعملنا ليس إلا محطة عبور تمر بها تلك الرحلة. ونحن لاندعي أننا نقدم برنامج عمل يصلح لكل العصور، لكننا مقتنعون بأن الوقت قد حان لكي ينطلق العالم من مخططات تطورت على مر القرون، ثم اتخذت شكلا جديدا في إنشاء الأمم المتحدة منذ خمسين عاما مضت. فنحن نعيش زمنا يتطلب تجديدا وابتكارا فيما يتعلق بإدارة شؤون المجتمع العالمي.

وكما يوضح هذا التقرير، فإن تعبير «إدارة شؤون المجتمع العالمي» لا يعني إقامة حكومة للعالم. ويجب ألا يحدث أي سوء فهم من جراء التشابه بين التعبيرين، فنحن لا نقترح تحركا نحو إقامة حكومة عالمية، لأننا لو سرنا في هذا الاتجاه فقد نجد أنفسنا في عالم أقل ديمقراطية حتى من عالم اليوم، عالم أكثر مسايرة للسلطة، وأكثر ترحيبا بمطامح الهيمنة، وأكثر تدعيما لأدوار الدول والحكومات منه لحقوق الشعوب.

ولايعني هذا القول إن هدفنا هو إقامة عالم لا نظم فيه ولا قواعد، فالأمر بعيد عن ذلك تماما. ذلك أن عالما تسوده الفوضى سيثير خطرا مماثلا بل وربما أكبر. ويتمثل التحدي في تحقيق التوازن بطريقة تصبح معها إدارة شؤون المجتمع محققة لمصالح كل الشعوب في مستقبل مستديم، ومسترشدة بالقيم الإنسانية الأساسية، وقادرة على تطويع التنظيم العالمي لواقع التنوع العالمي.

ويتناول هذا التقرير الطريقة التي تحول بها العالم منذ سنة 1954، محدثا التغييرات الضرورية فيما يتعلق بالترتيبات اللازمةلإنشاء إدارة شؤون المجتمع العالمي. وقد قدمنا فيه توصيات بشأن إدارة الاعتماد المتبادل في

الميدان الاقتصادي، وإصلاح الأمم المتحدة بطرق تفسح أيضا مجالا أوسع لدور الشعوب، من خلال منظمات المجتمع المدني الدولي. كما تطرقنا فضلا عن ذلك إلى الحاجة إلى أن يتسع تطبيق مبدأ سلطة القانون، والذي كان تأثيره الحضاري هائلا في المجتمعات القومية، ليشمل الساحة العالمية بأسرها.

ونختتم تقريرنا بحثّ المجتمع الدولي على أن يميز الاحتفال بالعيد الخمسين للأمم المتحدة ببدء عملية تتسم بالإصرار على إعادة التفكير والإصلاح. ويمكن لهذه العملية أن تعتمد على طائفة عريضة من الأفكار، يحض عليها هذا الاحتفال نفسه، بما في ذلك الأفكار المقدمة في هذا التقرير، لقد آن الأوان لكي يكون المجتمع الدولي جسورا، وأن يستكشف أفكارا جديدة وأن ينمي رؤى جديدة، وأن يثبت التزامه بالقيم في ابتداعه لترتيبات جديدة لإدارة شؤون عالمنا.

وفي الفصل الأخير من هذا التقرير، نلفت الانتباه إلى ما ظل يشكل توجها بارزا في تفكير اللجنة، وهو حاجة العالم إلى القيادة المستنيرة التي تستطيع حث الناس على أن يسلموا بمسؤوليات كل منهم تجاه الآخر، وتجاه الأجيال المقبلة. كما يتعين أن تكون قيادة تدعم القيم التي نحتاج إليها، لكي نعيش معا كجيران، ونحفظ هذه الجيرة لمن سيأتون من بعدنا.

إن الزعماء السياسيين يواجهون ضغوطا كثيرة، في سعيهم إلى أن يكونوا فعالين ومحتفظين بالتأييد على المستوى الوطني في الوقت ذاته. بيد أنه على الرغم مما في النزعات الوطنية من عوائق، حتى تاريخ قرننا هذا ذاته يشجعنا على الاعتقاد بأن أفضل ما في النزعة الأممية يمكن أن يجيء من أفضل الزعماء الوطنيين، واليوم أصبح الإحساس بالأممية مكونا ضروريا في السياسات الوطنية السليمة. ولا يمكن لأية أمة أن تحرز تقدما وهي تتغافل عن حالة انعدام الأمن والحرمان في أماكن أخرى. فعلينا أن نتقاسم جوارا عالميا واحدا، وأن نقوي هذا الجوار، حتى يوفر الأمل بحياة طيبة لكل جيراننا.

وتعرب اللجنة عن امتنانها لتلك الحكومات والمؤسسات التي قدمت لعملها دعما ماليا أو غير مالي، وللعديد من المنظمات والأفراد الذين عاونوها بطرق لا تحصى. وقد أوردت أسماؤهم في الملحق الخاص بأعمال

اللجنة. وقد استمد أعضاء اللجنة الشجاعة - إلى حد كبير - من أن مثل هذا العدد الكبير من المجموعات والأفراد علقوا أهميةكبيرة على عملها، وأبدوا استعدادهم للانضمام إلى جهودها والإسهام فيها بطرق عملية.

وبالطبع، فإن مسؤولية التقرير تقع على عاتق اللجنة وحدها. ولم يغب عن ذهننا أنه ليس تقريرا جامعا على الإطلاق، ولم نكن نقصد إلى ذلك عندما شرعنا فيه، وهو ليس عملا من أعمال البحث الأكاديمي، ولا هو دليل للشؤون العالمية، إنه في المحل الأول دعوة إلى العمل، قائمة على تقدير اللجنة للموقف الذي وصل إليه العالم، وما هو مطلوب عمله لتحسين الطريقة التي يدير مجتمعنا الإنساني بها شؤونه.

ونود-بوصفنا رئيسين مناوبين للجنة-أن نعبر عن امتناننا الخاص لزملائنا لمعاونتهم ومساندتهم، ولتحملهم العناء في أحيان كثيرة. فقد واصلت اللجنةعملها عبر جدول أعمال عارم، ونحن ممتنون بالمثل لهانز دالغرين الأمين العام للجنة، وإلى أعضاء فريق سكرتاريته الصغير، وإلى موظفي مكاتبا لما قدموه طوال عملنا من عون.

إن الزمن ليس في صالح التردد، وينبغي الإقدام الآن على خيارات مهمة لأننا على عتبة عصر جديد، وجدة هذا الوضع واضحة بذاتها والناس في كل مكان يعرفون ذلك، وكذلك الحكومات، وإن لم يكن الجميع يعترفون بهذا. فبإمكاننا، على سبيل المثال، أن نمضي قدما للأمام إلى عصر جديد من الأمن يستجيب للقانون وللإرادة الجماعية وللمسؤولية المشتركة بأن نضع أمن البشر والكوكب في مركز كل شيء، وبإمكاننا أيضا أن نعود أدراجنا إلى روح وأساليب ماوصفه أحد أعضاء لجنتنا بـ «الجماعة المساعدة للمأمور» فنرتدي الثياب التنكرية متظاهرين بالقيام بالعمل العالمي.

يجب ألا يكون هناك خلاف على السبيل الذي سنسلكه، على أن السبيل الحق يقتضي تأكيد قيم المبدأ الدولي، وأولية سلطة القانون على نطاق العالم، والإصلاحات المؤسسية التي تحقق ذلك كله وتعززه. ويقدم هذا التقرير بعض الاقتراحات من أجل مثل تلك الاستجابات.

منذ خمسين عاما مضت، سعى جيل آخر، أفزعته فظائع الحرب والإمكانات الطليقة العنان لتدمير الإنسان نفسه، إلى تأمين مستقبل متحرر من الخوف ومتحرر من الحاجة. وكانت نتيجة هذا الجهد هي منظومة

الأمم المتحدة التي أقيمت باسم شعوب العالم. واليوم، وفي ظل حاجة بالدرجة نفسها وبالإلحاح نفسه، ومع إدراك متزايد لدى الشعوب لما يتهدد المستقبل من أخطار، ينبغي للإنسانية أن تبذل هذا الجهد مجددا، وذلك هو السبب في أن هذا التقرير هو دعوة للعمل.

إنه دعوة للعمل على جبهات عديدة، لكنه في الأساس عمل من أجل أساليب إدارة أفضل لشؤون المجتمع العالمي، إدارة أفضل لبقاء النوع الإنساني، وأساليب أفضل لتقاسم الاختلاف والتنوع، وأساليب أفضل للعيش معا في حوار عالمي هو بمنزلة الوطن لنوعنا الإنساني. وليست هناك مشكلة فيما يتعلق بتوافر القدرة على القيام بالأعمال التي تنادي بها اللجنة. . وإنما تكمن المشكلة فحسب في توافر الإرادة للقيام بتلك الأعمال.

إن العالم وقد تخلص من سيطرة الإمبراطوريات ، واختفت منه دنيا المنتصرين والمهزومين، وتحرر من قيود الحرب الباردة التي كبلت طويلا إمكان تطوير نظام عالمي في فترة مابعد الحرب العالمية، وأحدقت به الأخطار من جراء تأثير البشر في الطبيعة، ووقر في ذهنه ما للحرمان من نتائج عالمية، لم يعد أمامه من خيار حقيقي إلا أن يجابه تحدي التغير بطريقة مستتيرة وبناءة. ونحن ندعو جيراننا في العالم بكل تنوعهم إلى أن يعملوا معا لضمان ذلك. وأن يبدأوا العمل الآن.

انغفار كارلسون ستوكهلم

شريداث رامغال لندن

نوفمبر 1994

١ عالم جديد

إن قدرة الناس الجماعية على تشكيل المستقبل هي أكبر الآن من أي وقت مضى، كما أن الحاجة إلى ممارستها أصبحت الآن أكثر إلحاحا. والتحدي الرئيسي الذي يجابه هذا الجيل هو حشد تلك القدرة من أجل جعل الحياة في القرن الحادي والعشرين أكثر ديمقراطية، وأكثر أمنا واستمرارية. إن العالم في حاجة إلى رؤية جديدة يمكن أن تحرك البشر في كل مكان لتحقيق مستويات أعلى من التعاون في المجالات ذات الاهتمام المشترك والمصير المشترك.

ومنذ خمسين عاما مضت، أصبحت مفاهيم التعاون الدولي والأمن الجماعي، والقانون الدولي مفاهيم فاعلة. ففي عام 1945، اجتمع زعماء العالم في سان فرانسيسكو كي يوقعوا على ميثاق الأمم المتحدة، وهو وثيقة تعبر عن أمل عالمي في أن تبدأ حقبة جديدة في السلوك الدولي وإدارة الشؤون الدولية. ولم يخنق بدء الحرب الباردة هذا الأمل بالكامل. لكنه قلل إلى حد كبير من إمكان تحقيقه.

ومع انتهاء الحرب الباردة في عام 1989، أدت الثورة في وسط وشرقي أوروبا إلى توسيع نطاق الحركة الرامية إلى تحقيق الديمقراطية والتحول

الاقتصادي، مما أدى إلى تعزيز آفاق الالتزام بالسعي لتحقيق أهداف مشتركة من خلال التعددية. وبدا أن المجتمع العالمي قد أخذ يتوحد حول فكرة أنه ينبغي له أن يضطلع بمسؤولية جماعية أكبر في نطاق واسع من المجالات، بما في ذلك الأمن (ليس بالمعنى العسكري فحسب، بل وبالمعنيين الاقتصادي والاجتماعي أيضا) والتنمية المستديمة، وتعزيز الديمقراطية، والمساواة وحقوق الإنسان والعمليات ذات الطابع الإنساني.

وخلال ثلاث السنوات التي تلت طرح «مبادرة ستوكهلم» لفكرة إنشاء لجنة تعنى بدراسة إنشاء «إدارة شؤون المجتمع العالمي»، وتأييد القادة في أنحاء مختلفة من العالم لها، تغير المزاج إلى حد كبير. فاليوم، وفي ضوء تجارب مثل حرب الخليج، وضخامة التطهير العرقي في دول البلقان، والعنف الوحشي في الصومال، وعمليات الإبادة العرقية في رواندا، فإن الاطمئنان قل كثيرا عما كان. كما أن هناك قلقا آخذا في التزايد بشأن الإجراءات المتخذة ـ وأحيانا الامتناع عن اتخاذ أي إجراء ـ من جانب الحكومات والأمم المتحدة. فبدلا من أن يجتمع العالم حول رؤية مشتركة للمضي قدما للأمام، أصبح يبدو مهددا بخطر أن يضل طريقه.

مفهوم إدارة شؤون المجتمع العالمي

ليس هناك بديل للعمل معا واستخدام القدرة الجماعية لخلق عالم أفضل.

إدارة شؤون المجتمع هي جماع الوسائل الكثيرة التي يتبعها الأفراد والمؤسسات، بالقطاعين العام والخاص، لإدارة شؤونهم المشتركة. وهي عملية مستمرة يمكن من خلالها التوفيق بين المصالح المتعارضة أو المتنوعة والاضطلاع بالأعمال التعاونية. كما تتضمن المؤسسات والأنظمة الرسمية المخولة في فرض الامتثال، فضلاعن الترتيبات غيرالرسمية التي اتفق الناس والمؤسسات عليها أو ترى أنها تتفق مع مصلحتها.

وتتضمن أمثلة إدارة شؤون المجتمع على مستوى المحليات الجمعية التعاونية على مستوى الحي والمنطقة، والتي تتشكل من أجل تركيب صنابير مياه عامة وصيانتها، ومجالس المدينة الذي يتولى تشغيل مشروعات إعادة تدوير النفايات، والجهاز متعدد المراكز الحضرية الذي يضطلع بوضع

خطةمتكاملة للنقل بالاشتراك مع مجموعات المستفيدين، وسوق الأوراق المالية التي تنظم نفسها مع إشراف من جانب الحكومة الوطنية، والمبادرة الإقليمية من قبل الإدارات المحلية التابعة للدولة، والمجموعات الصناعية ومجموعات السكان المقيمين لمكافحة إزالة الغابات. أما على المستوى العالمي فكان ينظر إلى إدارة شؤون المجتمع في المحل الأول على أنها علاقات فيما بين الحكومات، ولكنها ينبغي أن تفهم الآن بوصفها عملية تضم أيضا المنظمات غير الحكومية، وحركات المواطنين والشركات متعددة الجنسيات، وسوق رأس المال العالمية. وتتفاعل مع كل هذا، وسائل الإعلام العالمية ذات التأثير الموسع إلى حد هائل.

وعندما أنشئت منظومة الأمم المتحدة، كانت الدول القومية، وبعضها كان يمثل قوى استعمارية ـ هي السائدة. وكان الإيمان بقدرة الحكومات على حماية المواطنين وتحسين معيشتهم قويا. وكان العالم يركز الاهتمام على منع نشوب حرب عالمية ثالثة وتجنب حدوث كساد عالمي آخر. ومن ثم، كان إنشاء مجموعة من المؤسسات الدولية، والحكومية الدولية، من أجل كفالة السلم والرخاء، تطورا منطقيا يلقى الترحيب.

وعلاوة على هذا، لم يكن للدولة حينئذ سوى قلة من المنافسين. فلم يكن الاقتصاد العالمي بالتكامل الوثيق الذي أصبح عليه الآن. وكان الحشد الواسع من الشركات العالمية واتحادات الشركات الآخذ في الظهور، قد بدأ تطوره للتو. ولم يكن من المتوقع ظهور سوق ضخمة لرأس المال العالمي، والتي تتضاءل إلى جوارها الآن أكبر أسواق رأس المال الوطنية. كذلك أدى تنامي اهتمام الشعوب بحقوق الإنسان، والمساواة، والديمقراطية، وتلبية الاحتياجات المادية الأساسية، والحماية البيئية، ونزع الطابع العسكري إلى ظهور العديد من القوى الفاعلة الجديدة التي بوسعها أن تسهم في إدارة شؤون المجتمع العالمي.

قوى فاعلة كثيرة في إدارة شؤون المجتمع العالمي

هناك عدد حاشد من القوى الفاعلة التي يمكن أن تشارك في أي من مجالات إدارة شؤون المجتمع العالمي. ولنذكرمثالا واحدا فحسب؛ فالقوى التي تضطلع بدور في تنظيم أنشطة التجارة الدوليةفي السكر ومواد التحلية

تضم الشركات عبر الوطنية، والسلطات الوطنية والدولية المسؤولة عن سياسة المنافسة، ومجموعة عالمية (مجلس السكر العالمي) تضطلع بمسؤوليات محددة عن هذه التجارة، وكذلك حشد من الاتحادات الخاصة الأصغر حجما، بما في ذلك عمال المزارع الكبيرة، وزراع البنجر، أخصائيو نظم التغذية. وبوسع أية منظمة دولية أن تبدي بسهولة اهتمامها بمسألة محلية، مثلما يحدث عند قيام البنك الدولي بتمويل مشروع زراعي في بلد ما. كما أن أي جمعية تطوعية محلية يمكن أن تصبح بالسهولة نفسها مشاركة في النظام العالمي.

لقد أصبحت جميع هذه الأصوات والمؤسسات الآخذة في الظهور فعالة على نحو متزايد في طرح مختلف الأهداف السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافة، والبيئة التي لها آثار عالمية يعتد بها. وبعض جداول أعمالها متوافق بصورة متبادلة، بينما البعض الآخر ليس كذلك. كما أن الكثير منها يحركه اهتمام إيجابي بالبشرية والمكان الذي تعيش فيه، بينما بعضها الآخر سلبي، يخدم مصالحه الذاتية أو يعتبر هداما. ويتعين على الدول القومية أن تهيىء نفسها لظهور هذه القوى جميعا، وأن تستفيد من إمكاناتها.

وتوضح التجربة المعاصرة أن الحكومات لاتتحمل بالكامل عبء إدارة شؤون المجتمع العالمي. ومع ذلك تظل الدول والحكومات هي المؤسسات العامة الأساسية فيما يتعلق بالاستجابة البناءة للمسائل التي تؤثر في حياة الشعوب وفي المجتمع العالمي ككل. وأي نظام ملائم لإدارة شؤون المجتمع العالمي ينبغي أن تتوافر له القدرة على السيطرة على الموارد اللازمة لتحقيق أهدافه الأساسية وعلى توزيع تلك الموارد. كمايتعين أن يضم القوى الفاعلة التي تتوافر لها القدرة على تحقيق نتائج، ويجب أن يشتمل على أدوات الرقابة والضمانات اللازمة، كما ينبغي أن يتجنب المغالاة في التوسع في مجالات عمله. على أن هذا لا يعني أننا نتكلم عن حكومة عالمية، أو اتحاد فيدرالي عالمي. فليس هناك نموذج أو شكل وحيد لإدارة شؤون المجتمع العالمي، كما أنه لايوجد هيكل وحيد أو مجموعةوحيدة من الهياكل، بل هي عملية واسعة ودينامية ومعقدة لصنع القرار بطريقة تفاعلية، تتطور

باستمرار، وتستجيب للظروف المتغيرة. وعلى الرغم من أن هذه الإدارة ملزمة بالاستجابة للمتطلبات المحددة للمجالات المختلفة للقضايا عليها أن تتبنى نهجا متكاملا إزاء المشكلات المتعلقة ببقاء الإنسان وازدهاره. ومن منطلق إدراكها للطبيعة الشاملة لتلك المشكلات فإن عليها أن تعمل على تعزيز النهج الشامل في التصدي لها.

ومن ثم، فإن الأمر يقتضي أن تعتمد عملية صنع القرار على مستوى المجتمع العالمي، على القرارات التي تتخذ على المستويات المحلية، والوطنية، والإقليمية وأن تؤثر فيها، وأن تستفيد من مهارات وموارد مجموعات متنوعة من الشعوب والمؤسسات على مستويات متعددة. كما يتعين أن تنشىء شركات ـ شبكات من99 المؤسسات والعمليات ـ تمكن القوى الفاعلة عالميا من تجميع المعلومات والمعارف، والقدرات وأن تتطور سياسات وممارسات مشتركة بشأن القضايا ذات الاهتمام المشترك.

وفي بعض الحالات، ستعتمد إدارة شؤون المجتمع العالمي بصفة أساسية على الأسواق وسياسات السوق، ربما مع بعض الإشراف المؤسسي. وقد تعتمد اعتمادا كبيرا على الطاقات المنسقة للمنظمات المدنيجة والوكالات الحكومية. وستتفاوت أهمية وأدوار التشريع وتطبيق القوانين، وعملية صنع القرار على المستوى المركزي في الحالات، سيكون هناك مجال لمبادىء مثل مبدأ «المسؤوليات على الأصعدة الفرعية»، وفيها تتخذ القرارات عند مستوى أقرب مايمكن إلى المستوى الذي يتسنى أن تنفذ فيه بفعالية. وسوف يكتنف التعقيد عملية إنشاء الآليات الملائمة لتلك الإدارة نظرا لأن تلك الآليات ينبغي أن تكون أكثر شمولية وأكثر اعتماداعلى المشاركة ـ أي أكثر ديمقراطية ـ مما كانت عليه في الماضي. كما يتعين أن تكون مرنة بالقدر الكافي للاستجابة للمشكلات الجديدة والفهم الجديد للمشكلات القديمة. كذلك ينبغي أن يكون هناك إطار عالمي متفق عليه فيما يتعلق بالإجراءات والسياسات التي يتعين تنفيذها على المستويات الملائمة. وسيتطلب الأمر استراتيجية متعددة الأوجه من أجل إدارة شؤون المجتمع العالمي، وتتضمن تلك الاستراتيجية إصلاح وتعزيز منظومة المؤسسات الحكومية الدولية القائمة، وتحسين أسلوبها في التعاون مع المجموعات الخاصة والمستقلة. كما ستتطلب ترسيخ روح التعاضد المستند إلى مبادىء التشاور، والشفافية،

والخضوع للمساءلة. وستعزز المواطنية العالمية، وتعمل على إشراك القطاعات الأكثر فقرا، والمهمشة، المغتربة في المجتمع الوطني والدولي. وستسعى إلى تحقيق السلم والتقدم لجميع الشعوب، من خلال العمل على استباق الصراعات وتحسين القدرة على إيجاد حل سلمي للنزاعات. وأخيرا، فإنها ستعمل جاهدة على إخضاع حكم القوة الاستبدادية-الاقتصادية، والسياسية والعسكرية، لحكم القانون داخل إطار المجتمع العالمي. على أن الإدارة الفعالة لشؤون المجتمع العالمي، وفق تلك الأسس، لن تتحقق سريعا، فهي تتطلب إدراكا أفضل بكثير لمعنى العيش في عالم أكثر ازدحاما، عالم يتسم بالاعتماد المتبادل وموارده محدودة. لكنها توفر البداية لرؤية جديدة للبشرية، وتستحث الشعوب والحكومات، لإدراك أنه ليس هناك بديل عن العمل معا واستخدام قدرتنا الجماعية كبشر لخلق عالم أفضل. غير أن هذه الرؤية لإدارة شؤون عالمنا لا يمكن أن تزدهر إلا إذا استندت إلى التزام قوي بمبادىء المساواة والديمقراطية المترسخة في المجتمع المدني.

ولقد انتهينا إلى استنتاج راسخ مؤداه أن الأمم المتحدة ينبغي أن تواصل القيام بدور رئيسي في إدارة شؤون المجتمع العالمي. فهي، بطابعها العالمي تمثل المحفل الوحيد الذي تلتقي فيه الحكومات معا على قدم المساواة، وبصفة دورية، كيما تحاول حل مشكلات العالم الأكثر إلحاحا. وينبغي بذل كافةالجهود لإعطائها المصداقية والموارد التي تتطلبها للوفاء بمسؤولياتها.

وعلى الرغم من الدور الحيوي والرئيسي للأمم المتحدة، فإنه ليس بوسعها أن تضطلع بكل أعمال إدارة شؤون المجتمع، ولكنها يمكن أن تعمل بوصفها الآلية الرئيسية التي يتسنى للحكومات من خلالها أن يشارك بعضها بعضا، وكذا القطاعات الأخرى بالمجتمع في الإدارة متعددة الأطراف للشؤون العالمية. ولقد قدمت الأمم المتحدة والهيئات التابعة لها، على مر السنين، إسهامات حيوية في الاتصالات الدولية والتعاون في ميادين متنوعة، ولا تزال الأمم المتحدة وهيئاتها التابعة مستمرة في توفير إطار التعاون الذي يعد أمرا لا غنى عنه للتقدم العالمي. ولكن الحاجة تدعو إلى إصلاح وإعادة تنشيط الأمم المتحدة ذاتها، وأيضا منظومة الأمم المتحدة الأكثر اتساعا، ويتناول هذا التقرير تلك الاحتياجات في إطار العالم الجديد الآخذ في الظهور.

ويتمثل التحدي الأول الذي يواجه عملنا كلجنة في توضيح كيف أن التغيرات التي شهدها الوضع العالمي جعلت تحسين الترتيبات اللازمة لإدارة الشؤون الدولية أمرا ملحا، وبيان المفاهيم والقيم التي ينبغي أن تقوم عليها هذه الترتيبات بحيث ينتج عنها نظام عالمي أكثر قدرة على تعزيز السلم والتقدم لجميع شعوب العالم. وهذا هو ما نحاول عمله في أول فصلين من هذا التقرير. واستنادا إلى هذه الخلفية، يأتي تقديمنا للتوصيات الأساسية المعروضة في الفصول التالية لهذين الفصلين.

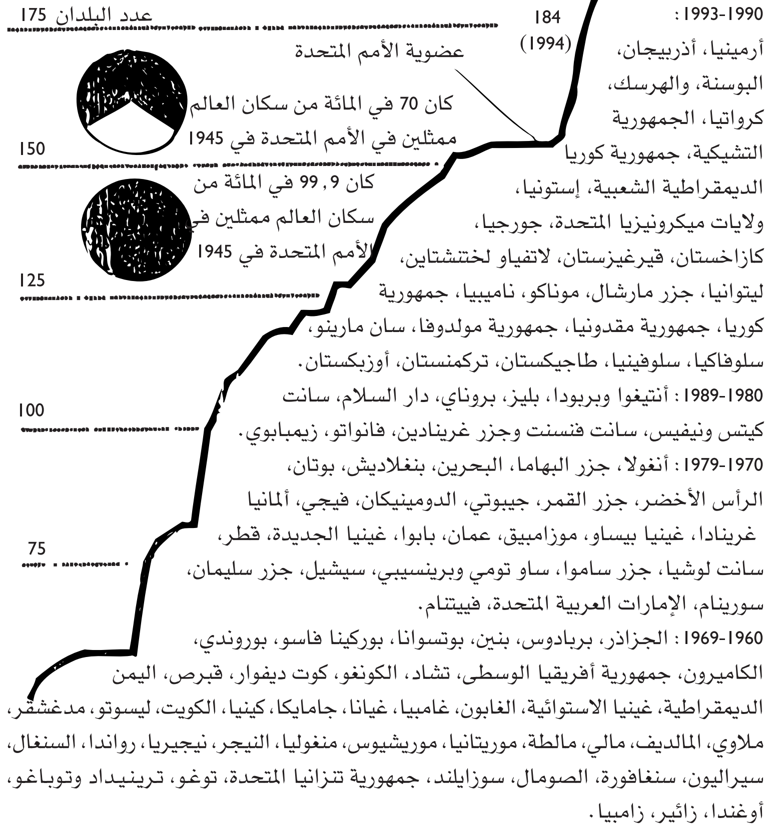
ظاهرة التغير

لم يحدث من قبل أن جاء التغير بمثل هذه السرعة، على مثل هذا النطاق العالمي، ولم يكن ملموسا على مستوى العالم بمثل هذه الدرجة.

كان تنصيب نيلسون مانديلا رئيسا لجمهوريةجنوب أفريقيا مايو 1994 علامة على الاكتمال الفعلي لتحول رئيسي في العصر الحديث. فتحرير الشعب الأسود في جنوب أفريقيا يمكن اعتباره المرحلة النهائية من عملية التحرر من الاستعمار وميراثه. هذه العملية التي أدت إلى زيادة عدد دول العالم ذات السيادة بأربعة أمثال العدد تقريبا، وغيرت طبيعةالسياسة العالمية تغييرا جذريا.

لقد كان من آثار الحرب العالمية الثانية إضعاف القوتين الكبيرتين التقليديتين في أوروبا ـ المملكة المتحدةوفرنسا ـ ومن ثم تفجير تحولات أساسية في الوضع النسبي للقوى العالمية وهيكل السياسةالعالمية. وتماثل مع هذا من حيث الأهمية دور الحرب في انهيار النظام الاستعماري القديم. وربما كان أهم تطور في العقود الخمس الأخيرة هو ظهور قوى اقتصادية وسياسية جديدة من قلب العالم النامي. ففي وقت قصير نسبيا أصبحت بلدان مثل الهند وأندونيسيا قوى إقليمية لها شأنها. وكان المسار مختلفا بالنسبة لبلدان مثل البرازيل والصين، ولكن النتيجة كانت مماثلة. ولإدراك ضخامة هذه التغيرات، يكفي أن نتخيل الفرق بين الوفود التي كانت حاضرة

في سان فرانسيسكو وتلك التي كانت ستحضر ـ والتأثير الذي كانت ستمارسه ـ لو كانمثل هذا المؤتمر قد عقد في عام 1995، أو كيف كان مجلس الأمن سيختلف لو قدر له أن يبدأ في إنشائه اليوم.



1990-1993 : أرمينيا، أذربيجان، البوسنة، والهرسك، كرواتيا، الجمهورية التشيكية، جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية، إستونيا، ولايات ميكرونيزيا المتحدة، جورجيا، كازاخستان، قيرغيزستان، لاتفياو لختنشتاين، ليتوانيا، جزر مارشال، موناكو، ناميبيا، جمهورية كوريا، جمهورية مقدونيا، جمهورية مولدوفا، سان مارينو، سلوفاكيا، سلوفينيا، طاجيكستان، تركمنستان، أوزبكستان.

1980-1989 : أنتيغوا وبربودا، بليز، بروناي، دار السلام، سانت كيتس ونيفيس، سانت فنسنت وجزر غرينادين، فانواتو، زيمبابوي.

1970-1979 : أنغولا، جزر البهاما، البحرين، بنغلاديش، بوتان، الرأس الأخضر، جزر القمر، جيبوتي، الدومينيكان، فيجي، ألمانيا غرينادا، غينيا بيساو، موزامبيق، عمان، بابوا، غينيا الجديدة، قطر، سانت لوشيا، جزر ساموا، ساو تومي وبرينسيبي، سيشيل، جزر سليمان، سورينام، الإمارات العربية المتحدة، فييتنام.

1960-1969 : الجزاذر، بربادوس، بنين، بوتسوانا، بوركينا فاسو، بوروندي، الكاميرون، جمهورية أفريقيا الوسطى، تشاد، الكونغو، كوت ديفوار، قبرص، اليمن الديمقراطية، غينيا الاستوائية، الغابون، غامبيا، غيانا، جامايكا، كينيا، الكويت، ليسوتو، مدغشقر، ملاوي، المالديف، مالي، مالطة، موريتانيا، موريشيوس، منغوليا، النيجر، نيجيريا، رواندا، السنغال، سيراليون، سنغافورة، الصومال، سوزايلند، جمهورية تنزانيا المتحدة، توغو، ترينيداد وتوباغو، أوغندا، زائير، زامبيا.

1946-1959 : أفغانستان، ألبانيا، النمسا، بلغاريا، كمبوديا، فنلندا، غانا، غينيا، هنغاريا، أيسلندا، أندونيسيا، إيرلندا، إسرائيل، إيطاليا، اليابان، الأردن، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، الجماهيرية العربية الليبية، ماليزيا، المغرب، ميانمار، نيبال، باكستان، البرتغال، رومانيا، إسبانيا، سري لانكا، السودان، السويد، تايلاند، تونس، اليمن.

الأعضاء الـ 51 الأصليون: الأرجنتين، أستراليا، بلجيكا، بوليفيا، البرازيل، جمهورية روسيا البيضاء الاشتراكية السوفييتية، كندا، شيلي، الصين، كولومبيا، كوستاريكا، كوبا، تشيكوسلوفاكيا، الدانمرك، الجمهورية الدومينيكية، إكوادور، مصر، السلفادور، أثيوبيا، فرنسا، اليونان، غواتيمالا، هاييتي، هندوراس، الهند، إيران، العراق، لبنان، ليبيريا، لوكسمورغ، المكسيك، هولندا، نيوزيلندا، نيكاراغوا، النرويج، بناما، باراغواي، بيرو، الفلبين، بولندا، المملكة العربية السعودية، جنوب أفريقيا، الاتحاد السوفييتي، الجمهورية العربية السورية، تركيا، جمهورية أوكرانيا الاشتراكية السوفييتية، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة، أوروغواي، فنزويلا، يوغوسلافيا.

كما واكبت عمليةالتحرر من الاستعمار ـ بل ودعمتها ـ ثورة في الاتصالات. فقبل ثلاثين عاما من تحول مانديلا من زعيم لحركة تحرر إلى رئيس حكومة أمام جماهير المشاهدين في العالم كله، لم تكن قد وجدت بعد أقمار صناعية تنقل صور المحاكمة التي حكم عليه فيها بالسجن مدى الحياة. وعلى مدى سنوات النضال، كشفت وسائل الاتصال عن التقدم تجاه التحرر، بل وعملت بدرجة ما على تعزيزه.

وفي عام 1945، عندما اجتمعت وفود خمسين بلدا لإنشاء الأمم المتحدة، كان التلفاز ذاته في مستهل ظهوره. وربما لم يكن لدى كثير من الناس أية فكرة عما حدث في سان فرانسيسكو، وخلال الخمسين سنة التي انقضت منذ ذلك التاريخ، عجلت ثورة الاتصالات بوتيرة التفاعل وعززت ضرورة الاستجابة.

كذلك شهدت العقود القليلة الماضيةنموا غير عادي في الإنتاجية الصناعية والزراعية العالمية، كانت له نتائج اجتماعية عميقة الأثر. ومن بين هذه النتائج ظاهرتا الهجرة والتمدين Urbanization اللتان تسببتا في قلقلة موازين البنى الأسرية التقليدية ودور كل من الجنسين. وعملت القوى ذاتها على استنزاف الموارد الطبيعية غير المتجددة، ونتج عنها التلوث البيئي. كما أدت في مرحلة أولى إلى التخفيف من حدة النزعات الإثنية، والقومية، والدينية كمصادر للهوية وركيزة للالتزام السياسي، ثم أدت في مرحلة تالية إلى تعزيزها.

ولقد أثارت الاتجاهات نفسها التي تتطلب الآن تنمية إدارة شؤون المجتمع العالمي، وتعمل على تسهيلها، أثارت أيضا العقبات أمامها. فالحاجة المسلم بها للتعاون بين الدول النامية-سواء من خلال المنظمات الإقليمية أو من خلال المجموعات الأعرض مثل حركة عدم الانحياز أو مجموعة الـ 77-كان عليها، على سبيل المثال أن تواجه النزعة القومية القوية، واحترام السيادةالمتولدتين عن النضال من أجل الاستقلال.

وترى اللجنة أن أوجه التعارض هذه يمكن حلها، وأن ذلك يمكن تحقيقه على أفضل نحو من خلال نظام لإدارة شؤون المجتمع العالمي تدخل في نطاقه مجمل المؤسسات والمصالح المحلية والعالمية، والرسمية وغير الرسمية القائمة اليوم.

العولمة

عزز إلغاء القيود التنظيمية، والتفاعل مع التغيرات المتسارعة في تكنولوجيا الاتصالات والحواسب، التحرك نحو سوق عالمية متكاملة، كذلك أسفرت الأنماط المتغيرة للنمو الاقتصادي خلال العقود القليلة الماضية عن أقطاب جديدة للدينامية. فقد أزاحت ألمانيا واليابان، اللتان هزمتا في الحرب العالمية الثانية، كلا من المملكة المتحدة وفرنسا من زمرة النخبة الاقتصادية، ويباري الاتحاد الأوروبي الولايات المتحدة كقوة اقتصادي. وأخذت مناطق جديدة للتذبذب الاقتصادي تظهر في أمريكا اللاتينية. كما يعمل الأداء الاقتصادي الباهر لـ «النمور» الآسيوية الأربعة، والصين، مع وجود بلدان مثل الهند وأندونيسيا لا تتخلف كثيرا عنها، على نقل مركز الجاذبية الاقتصادية في العالم.

بل إن من شأن تطورات كهذه أن تؤدي إلى تغيير معاني التعبيرات التقليدية وأن تجعل الكثير منها أقل فائدة. فلم يعد هنا شرق يوضع كمقابل للغرب.ومع التخلي عن الشيوعية، أصبحت الرأسمالية على نحو مطرد مصطلحا جامعا يخفي أوجه تمايز مهمة فيما بين الطرق المختلفة لتنظيم اقتصادات السوق، وبالمثل، فإن التقسيم الثنائي إلى شمال وجنوب، أصبح أقل حدة. وصارت مشكلات أفريقيا تختلف حاليا اختلافا بينا عن مشكلات جنوب شرقي آسيا أو مشكلات أمريكا الجنوبية. وغدت الفوارق داخل البلدان والأقاليم، في الشمال والجنوب ـ بصورة متزايدة، وبدرجة لا تقل تأثيرا عما تفاعله الفوارق بين البلدان والتكتلات ـ هي التي تكشف الظلم وتسبب انعدام الأمن.

وقد استخدم مصطلح العولمة أساسا لوصف بعض الأوجه الرئيسية للتحول الحديث في النشاط الاقتصادي العالمي. على أن العديد من الأنشطة الأخرى، الأقل اتساما بالطابع الحميد بما في ذلك تجارة المخدرات، والإرهاب، ونقل المواد النووية تمت عولمتها أيضا. فالتحرير المالي الذي بدا أنه خلق عالما بلا حدود، ساعد أيضا المجرمين الدوليين وخلق مشكلات عديدة للبلدان الأكثر فقرا. وقد أدى التعاون العالمي إلى استئصال الجدري، كما قضى أيضا على السل الرئوي والكوليرا من معظم المناطق، لكن العالم يفاضل الآن لمنع عودة هذه الأمراض التقليدية إلى الظهور ولمكافحة انتشار

الأيدز في العالم.

لقد أدى التقدم التكنولوجي إلى جعل الحدود الوطنية مسامية بدرجة أكبر. فالدول تحتفظ بسيادتها، ولكن الحكومات عانت من تآكل سلطاتها .فهي الآن، على سبيل المثال، أقل قدرة على السيطرة على انتقال الأموال أو المعلومات عبر الحدود، وهي تواجه ضغوط العولمة على أحد المستويات، كما تواجه على مستوى آخر الحركات الجماهيرية وكذا، في بعض الحالات، المطالبة بنقل السلطات المركزية إلى الأقاليم إن لم يكن الانفصال. وفي الحالات المتطرفة، قد يتفكك النظام العام وتنهار المؤسسات المدنية في مواجهة تفشي العنف، على نحو ما يحدث في ليبيريا والصومال.

وهناك شواهد آخذة في التزايد توضح أن الأنشطة البشرية لها تأثيرات بيئية معاكسة ـ وتكون في بعض الأحيان غير قابلة للعلاج ـ وأن العالم بحاجة إلى إدارة أنشطته على نحو يبقي على النتائج المعاكسة داخل الحدود المعقولة ويعمل على إصلاح الاختلالات الراهنة. وقد أصبحت الروابط بين الفقر، والسكان، والاستهلاك، والبيئة والطبيعة المنتظمة للتفاعلات بينها أكثر وضوحا. وبالمثل تتضح الحاجة إلى طرائق عالمية متكاملة لإدارتها وإلى أن يتم على نطاق عالمي تبني نهج التنمية المستديمة والذي أوصت به اللجنة العالمية للبيئة والتنمية وأقرته قمة الأرض التي عقدت في يونيو 1992. والحاجة تدعو الآن إلى إحداث تغييرات أساسية في الأنماط التقليدية للتنمية في جميع البلدان.

الحاجة إلى رؤية

غيرت السنوات الخمسون الماضية العالم وبرنامج الاهتمامات العالمية على نحو جذري وسريع. ولكن هذا الجيل ليس أول جيل يحيا ذروة تحول هائل. فالتغيرات العنيفة التي شهدها العقد الماضي ليست مغايرة لتلك التي صاحبت انتشار الإسلام خلال القرن الذي أعقب وفاة الرسول (ﷺ)، أو الاستعمار الأوروبي للأمريكتين بعد عام 1492، أو بداية الثورة الصناعية في القرن الثامن عشر، أو إنشاء النظام الدولي الراهن في هذا القرن. بيد أن ثمة اختلافا بين تجربة التغيير المعاصرة وتلك التي حدثت في الأجيال السابقة: فلم يحدث إطلاقا من قبل أن حدث التغير بمثل هذه السرعة، بل

ودفعة واحدة في بعض الحالات ـ على مثل هذا النطاق العالمي، وعلى هذا النمو المشهود عالميا.

إن زمن التغير الذي لا يمكن فيه استكناه الأنماط المستقبلية بوضوح هو حتما زمن اللا يقين. وهناك حاجة إلى التوازن والحذر ـ وأيضا إلى الرؤية. وسيعتمد مستقبلنا المشترك على المدى الذي تحقق به الشعوب والقادة في أرجاء العالم المختلفة تطوير الرؤية لعالم أفضل، وكذا الاستراتيجيات والمؤسسات، والرغبة في تحقيقه. ومهمتنا كلجنة هي تعزيز احتمال قيامهم بذلك من خلال اقتراح طرائق وأساليب لإدارة شؤون المجتمع الإنساني العالمي، المتسم بالاعتماد المتبادل على نحو متزايد.

التحولات العسكرية

«إن تضاريس الساحة الاستراتيجية مختلفة الآن بصورة حادة عما كانت عليه حتى منذ خمس سنوات مضت».



تم اتخاذ الخطوات الأولى نحو نزع السلاح النووي، لكن الهدف لا يزال بعيدا.

في 6 أغسطس 1945، ألقت الولايات المتحدة بأول قنبلة ذرية على هيروشيما. وكانت خسائر الأرواح، التي بلغت نحو 140 ألفا في نهاية عام 1945، قد ارتفعت بحلول عام 1950 إلى مايقرب من 227 ألفا ـ جميعها من جراء انفجار وحيد كان صغيرا وبدائيا بالمعايير الراهنة للأسلحة النووية. ومنذ ذلك الحين فصاعدا، تزايدت القوة التدميرية للأسلحة النووية بمعدلات هائلة، وعاش العالم في ظل إمكان نهاية الحياة على سطح الأرض نتيجة تفجير كارثي واحد شبيه بما جاء في سفر الرؤيا.

وخلال السنوات الخمسين الماضية، أنفقت تريليونات الدولارات على أسلحة لم تستخدم مطلقا، وبصفة رئيسية من قبل الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي. وقد طرحت حجة مؤداها أن الأسلحة النووية قد منعت التنافس

الحاد فيما بين هذين البلدين من أن ينفجر في شكل حرب شاملة بينهما. بيد أنه لا يمكن إنكار أن تطوير الأسلحة النووية قد جلب مخاطر كثيرة للبشرية في الوقت الذي امتص فيه أموالا كان يمكن استخدامها في دعم أغراض أكثر جدارة معززة للحياة.

وانتهى الأمر بأن أصبحت الأسلحة النووية بمنزلة «الشارة» لوضع القوة العظمى، ودرع محتملة ضد عالم معاد. واستشعر جميع الأعضاء الدائمين بمجلس الأمن أن من الضرورة بمكان أن تكون لهم قدراتهم النووية الذاتية. واستثمرت بلدان عديدة أخرى أيضا بكثافة أموالا في تطوير القدرة على إنتاج هذه الأسلحة: الأرجنتين، وإسرائيل، وباكستان، والبرازيل، وجنوب أفريقيا، والعراق، وكوريا الشمالية، والهند. كذلك يعتقد على نطاق واسع أن بلدانا أخرى قد بدأت تسير على الطريق نفسه. وحدث انتشار أكبر لمواد الأسلحة النووية وتكنولوجياتها في أعقاب انهيار الاتحاد السوفييتي.

كما جرت، في الوقت ذاته، مبيعات على نطاق واسع من الأسلحة التقليدية، وخاصة إلى البلدان النامية. وأصبح العالم الثالث متسما بالعسكرة بصورة متزايدة، وطفق يسحب الأموال بعيدا عن مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية المطلوبة بصورة حيوية.

سباق جديد للتسلح

شكل تخفيف التوتر في الثمانينيات بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي بداية عملية نجم عنها خفض هائل في مخزونات الأسلحة النووية في هذين البلدين. ولكن انتهاء المواجهة بين الشرق والغرب لا يوقف انتشار الأسلحة النووية: فمادامت هذه الأسلحة موجودة، فإن خطر استعمالها يظل قائما.

وربما يكون العالم، في حقيقة الأمر، على حافة سباق جديد لحيازة أسلحة التدمير الشامل. وتشتمل هذه على الأسلحة البيولوجية والكيميائية، فضلا عن الأسلحة النووية. وقد يضم سباق التسلح الجديد مزيدا من البلدان. وحتى الكيانات التي لا تأخذ شكل الدولة مثل عصابات المخدرات، والحركات السياسية، والجماعات الإرهابية قد تنضم إليه. وسيتعين أن تؤخذ في الحسبان مجموعة من المصالح والدوافع أوسع كثيرا خلال الجهود

المبذولة لمنع الانتشار، وستكون العوامل التي يتعين أن تؤخذ في الاعتبار في غمار خطط منع استخدام أسلحة التدمير الشامل أكثر تعقيدا بصورة واسعة. كذلك ستزداد مخاطر نشوب حرب عن طريق الخطأ كلما تزايد عدد البلدان التي تحوز تلك الأسلحة.

وفي كل هذه الجوانب، تختلف تضاريس الساحة الاستراتيجية الآن اختلافا حادا عما كانت عليه منذ خمس سنوات فحسب. على أن أسلحة التدمير الشامل ليست إلا عاملا واحدا في المعادلة العسكرية العالمية. وهي تمثل، بالنسبة لمعظم الشعوب، تهديدا مجردا وبعيدا بالمقارنة بالتهديد الذي تفرضه الأسلحة التقليدية.

تجارة الأسلحة

ربما يمكن اعتبار الفترة التي انقضت منذ عام 1945 سلما طويلا بالمعنى الضيق فحسب، وهو أنها لم تشهد حربا بين القوى الكبرى. أما في النواحي الأخرى فقد كانت بالنسبة لمعظم أرجاء العالم فترة من الحروب المتكررة. وفي عدد قليل منها، شاركت الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي مشاركة مباشرة. بينما كان دعمها عاملا أساسيا في عدد كبير من الحروب الأخرى.

ووفقا لأحد التقديرات، شهدت الفترة بين عامي (1945 و1989) 138 حربا، أسفرت عن مقتل 23 مليونا من البشر. على أن القوة العسكرية استخدمت أيضا في مواقع أخرى، دون اندلاع حرب فعلية، كما حدث في هنغاريا عام 1956، وفي تشيكوسلوفاكيا عام 1968، وفي غرينادا عام 1983. وكانت الحرب الكورية، التي أودت بحياة 3 ملايين نسمة، وحرب فيتنام، التي أسفرت عن مقتل مليون نسمة، هما أكثر النزاعات إهلاكا. وقد وقعت الحروب الـ 138 جميعها في العالم الثالث، وأدت إلى اشتعال الكثير منها الأسلحة التي قدمتها القوتان العظميان أو حلفاؤهما.

وفيما بين عام 1970 وانتهاء الحرب الباردة عام 1989، نقلت أسلحة قيمتها 168 مليار دولار إلى الشرق الأوسط، وذهب ما قيمته 65 مليار دولار إلى أفريقيا، وما قيمته 61 مليار دولار إلى الشرق الأقصى، وما قيمته 50 مليار دولار إلى جنوبي آسيا، وما قيمته 44 مليار دولار إلى أمريكا اللاتينية (وجميعها بأسعار عام 1985). وكانت حصة الاتحاد السوفييتي والولايات

المتحدة 69 في المائة من الإجمالي البالغ 388 مليار دولار. وتعتبر تخمة الأسلحة ـ وخاصة الأسلحة الصغيرة التي تبقت من هذه الحقبة ـ بمنزلة عامل تمكين رئيسي في كثير من الصراعات التي تثير الرعب في العالم الآن.

بيد أن تجارة السلاح مستمرة. فعلى الرغم من أن الطلب على الأسلحة قد تضاءل مع مواجهة كثير من البلدان لصعوبات اقتصادية، ومع شعورها بأنها تواجه تهديدا أقل من انتهاء الحرب الباردة، فإن أولئك الذين يشترون يجدون بلدانا كثيرة حريصة على أن تبيع .ويقدم الأعضاء الخمس الدائمون بمجلس الأمن 86 في المائة من الأسلحة التي تصدر إلى البلدان النامية. وفي عام 1992 بلغ نصيب الولايات المتحدة وحدها 46 في المائة من توريدات الأسلحة إلى هذه الدول. وبالنسبة لمصدري الأسلحة ـ الذين تمثل الولايات المتحدة، وروسيا، والمملكة المتحدة، وفرنسا، وألمانيا أعلى خمس مراكز بينهم ـ تأتي الاعتبارات الاستراتيجية حاليا في مرتبة أدنى من حماية الوظائف والقواعد الصناعية. كذلك، فغالبا ماتعني التكاليف الضخمة لأبحاث التطوير في مجال الأسلحة الرئيسية أنه حتى أكبر الأسواق المحلية ليس بوسعها كفالة الربح.

تصاعد النزاعات المدنية

في كل سنة من السنوات القليلة الماضية، كان هناك ثلاثون نزاعا مسلحا رئيسيا على الأقل ـ ونعني بالنزاع الرئيسي هنا كل نزاع يتسبب في مقتل أكثر من 1000 شخص سنويا. وقد استمر العديد منها لسنوات عديدة، وكان لكل منها جذوره التاريخية وأسبابه المباشرة. وتعتبر العوامل الهيكلية على المستويين الإقليمي والعالمي على جانب كبير من الأهمية في نزاعات عديدة. فحربا أفغانستان وأنغولا هما تركة مباشرة لسياسات المواجهة بين القوتين العظميين خلال الحرب الباردة. وهناك نزاعات أخرى ـ من بينها تلك القائمة في أذربيجان والبوسنة وجورجيا والصومال ـ عجل بحدوثها بطرق مختلفة انتهاء الحرب الباردة وانهيار الأنظمة القديمة. وفي حالات كثيرة، اقترنت العوامل الهيكلية بالتوتر الناجم عن الانقسامات الاجتماعية، سواء أكانت إثنية، أو دينية، أو اقتصادية، أو سياسية، لتتسبب معا في إشعال

الخصومات. كما لعبت الطموحات الشخصية والفرص الضائعة دورا ما.

ولم تنته مخاطر الحروب بين الدول، فلا تزال هناك مصادر عديدة للاختلاف قد تشعل الحرب من آن لآخر. وتوجد في مناطق كثيرة نقاط اشتعال منذرة بالخطر. وربما ضاعف من ذلك، تفكك الاتحاد السوفييتي الذي ترك مصادر مقلقة للنزاع بين بعض الجمهوريات التي خلفته. وفي الوقت نفسه، فإن الصراعات التي نشأت داخل الدول الوطنية ـ كما في اليمن، ورواندا، ويوغوسلافيا السابقة، على سبيل المثال. فرضت تحديا جديدا رهيبا على المجتمع العالمي.

وحتى وقت قريب، لم تكن الأمم المتحدة تستطيع أن تفعل الكثير إزاء هذه الصراعات. فقد صيغت بنود ميثاق الأمم المتحدة المتصلة بالسلم والأمن كي تتصدى للحروب فيما بين الدول، ولم يكن متخيلا أن تتدخل الأمم المتحدة في الشؤون الداخلية للدول ذات السيادة. ولكن الأمم المتحدة تتعرض لضغط عام لكي تتخذ الإجراءات اللازمة حينما يؤدي النزاع العنيف داخل البلدان إلى معاناة إنسانية واسعة أو يهدد أمن البلدان المجاورة.

العنف واسع الانتشار

هناك سمة مقلقة للعالم المعاصر هي انتشار ثقافة العنف. فالحروب المدنية تعمل على إكساب آلاف الشباب الذين يساقون إليها طابعا وحشيا. كما مثل الاستخدام المتعمد للاغتصاب كسلاح للحرب سمة خبيثة لبعض الصراعات. ويتخلف عن الحروب المدنية أسلحة لا حصر لها، وتراث من العنف المستمر. كما لجأ العديد من الحركات السياسية، التي كانت مكرسة في الظاهر لتحرير الشعوب، للإرهاب، دون أن تبدي اهتماما كبيرا بحياة المدنيين الأبرياء، بما في ذلك أولئك الذين تحارب باسمهم، وأصبح ينظر إلى العنف في بعض الأحيان كغاية في ذاته.

وقد أسهم صعود العسكريين إلى السلطة في بلدان كثيرة في إيجاد روح معادية لحقوق الإنسان والقيم الديمقراطية. وفي بعض المجتمعات، كانت التجارة في المخدرات مسؤولة عن زيادة تواتر العنف العام. وشهدت روسيا وبعض أجزاء أوروبا الشرقية تصاعد موجة العنف مع سعي منظمات الجريمة إلى استغلال الحريات الجديدة. ويمكن الانتشار واسع النطاق

للجريمة أن يهدد وظائف الدولة ذاتها. وفي الولايات المتحدة يترافق توافر الأسلحة بسهولة مع المستوى المفزع لجرائم القتل اليومية. كما يكشف العنف الإثني في أجزاء عديدة من العالم عن وحشية بالغة.

كذلك يترك النزاع والعنف آثارا عميقة في حياة الأطفال، وهم الضحايا الأبرياء الذين نادرا ما يتمكنون من تخليص أنفسهم من تركة الحرب. وتكرس ثقافة العنف في الحياة اليومية. كما أن العنف داخل المنزل، وخاصة ضد المرأة، يمثل ظاهرة لم تلق الاهتمام الواجب، وهي واسعة الانتشار ويتم التسامح معها، وتمثل جزءا من جذور العنف ونتائجه على حد سواء داخل المجتمعات وفيما بينها. وفي كافة أرجاء العالم، يجد الناس أنفسهم في إسار حلقات مفرغة من عدم احترام حياة الآخرين وسلامتهم.

وثمة سيناريو مفعم بالأمل يصور المستوى الحالي من العنف باعتباره ظاهرة عابرة. ومن وجهة النظر هذه، من المرجح أن يصبح العالم أكثر سلما وأمنا بدرجة كبيرة بالنسبة لمعظم سكانه بمجرد أن يشفى من التمزقات التي سببها الانتهاء الفجائي للحرب الباردة. وثمة سيناريو آخر يتصور عالما مقسما إلى جزأين: جزء مزدهر وآمن يضم معظم أوروبا الغربية والوسطى، وشرقي آسيا، وأمريكا الشمالية، وجزء أكبر يتشكل من مناطق تم إفقارها يسودها الصراع العنيف وتفتقر إلى الحكومات المستقرة، ويضم مناطق واسعة من أفريقيا، والشرق الأوسط، وجنوب آسيا وربما أجزاء صغيرة من أمريكا الوسطى والجنوبية.

وثمة سيناريو ثالث، ينغمس فيه العالم بأسره في عنف واسع الانتشار، وتصبح فيه مناطق واسعة بلا حكومة. وتؤدي الجريمة، والمخدرات، والبطالة المرتفعة، والضغوط الحضرية، وسوء الإدارة الاقتصادية، والتوترات الإثنية إلى عنف همجي، أو إلى صراعات أكثر خطورة في الأقاليم والمدن في مختلف أرجاء العالم. وتبعا لوجهة النظر هذه، فإن تمرد هنود التشيباس في المكسيك، وأعمال الشغب في لوس أنجليس، واغتيال الصحفيين والأكاديميين في الجزائر، وظهور الحركات الفاشية الجديدة في أوروبا، وعلى الرغم من اختلافها من حيث طبيعتها واتساع نطاقهاهي ظواهر منذرة بالسوء، بالنسبة لمجتمعاتها وبالنسبة للعالم ككل.

وما لم يتحقق التفاؤل الذي يعكسه السيناريو الأول - حتى ولو لم يتجه

العالم كلية نحو الأوضاع البغيضة التي يتنبأ بها السيناريوهان الآخران. فإن إدارة شؤون المجتمع العالمي ستجابه امتحانا خطيرا.

الاتجاهات الاقتصادية

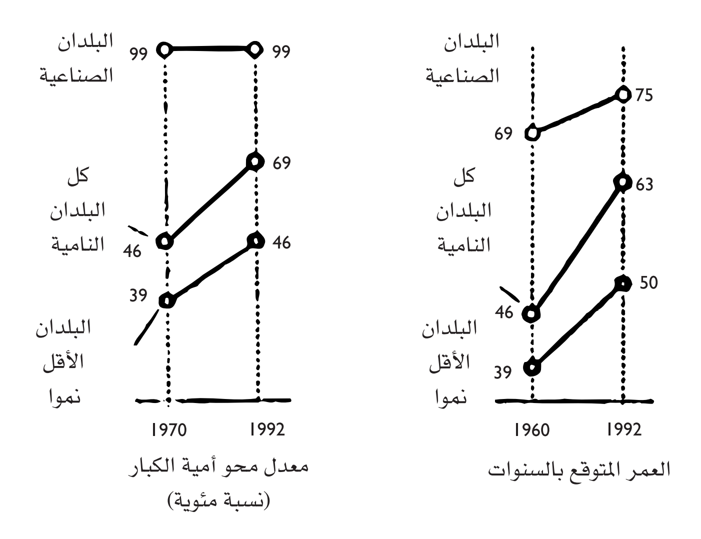
إن الأداء الباهر لبلدان نامية عديدة يميل إلى إخفاء معالم النمو الذي لا يتوقف في عدد الفقراء فقرا بالغا.

ففي نهاية الحرب العالمية الثانية، اندفعت الولايات المتحدة، بوصفها الاقتصاد الصناعي الوحيد المزدهر في العالم إلى احتلال موقع لا يبارى للقيادة الاقتصادية. وبدءا من الأيام الأولى للحرب شرع المسؤولون البريطانيون والأمريكيون في التخطيط لإنشاء مجموعة من المؤسسات الدولية لتعزيز الانتعاش الاقتصادي، والتوظف الكامل، والتجارة الحرة، والاستقرار الاقتصادي. وساعدت إدارة الأمم المتحدة للإغاثة والتأهيل، ومؤسسات اتفاقية بريتون وودز، والاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة، جنبا إلى جنب مع مشروع مارشال الذي طرحته الولايات المتحدة لإنعاش أوروبا، في إرساء الأساس للتوسع الأكثر سرعة واستدامة الذي شهده الاقتصاد عبر التاريخ.

وكان القطاع الخاص هو القوة المحركة للازدهار الطويل في فترة مابعد الحرب. وكانت الشركات الرئيسية في مجالات الصناعات الاستخراجية، والخدمات، والصناعات التحويلية في أوروبا وأمريكا الشمالية، قد استحدثت بالفعل وجودا دوليا كبيرا خلال النصف الأول من القرن. وبعد عام 1945، نما وزن هذه الشركات عبر الوطنية في الاقتصاد العالمي مع نضج الشركات الرائدة وانضمام المؤسسات اليابانية إليها، ثم انضمام عدد من الشركات الضخمة المملوكة للدولة، ومعظمها في قطاعي الطاقة والخدمات. ووسعت هذه الشركات عبر الوطن، معا ومن خلال مشروعات مشتركة غالبا، نطاق التصنيع وكثفت، وحققت عولمة الإنتاج، والتجارة، والاستثمار مما أدى إلى تعزيز الاعتماد الاقتصادي المتبادل على مستوى العالم بصورة هائلة. بيد أن ذلك أدى في الوقت نفسه إلى زيادة تعرض الضعفاء للمخاطر من خلال التوزيع غير المتكافىء للمكاسب والضغوط على الموارد الطبيعية.

وبدءا من أوائل الخمسينيات، نما الناتج العالمي بمعدل غير مسبوق



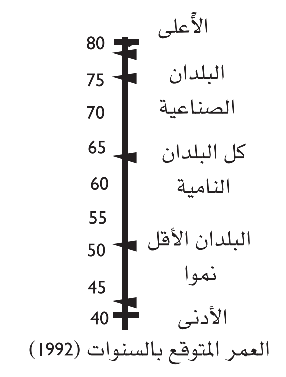


تاريخيا. فخلال تلك العقود الأربعة حتى عام 1990، زاد الناتج الفعلى بمقدار خمسة أمثال، وكانت منافع التوسع الاقتصادي واضحة بصفة خاصة في البلدان الصناعية الغربية. وخلال جيل واحد بعد عام 1950، زاد دخل الفرد في معظم أوروبا بقدر زيادته خلال فترة القرن ونصف القرن السابقة كلها. وأغرقت موجة من السلع الاستهلاكية الجديدة أسواق الولايات المتحدة والأسواق الأوروبية، وحولت المجتمعات التي كانت تعاني حتى وقت قريب من مصاعب الكساد الكبير، والخراب الذي أحدثته الحرب العالمية الثانية. وتحسنت نوعية المعيشة بشكل هائل. وأقيمت نظم للضمان الاجتماعي الشامل في أوروبا بصفة خاصة. وقامت دولة الرفاهية، التي وفرت فرص الحصول على خدمات الرعاية الصحية والتعليم ذات النوعية المرتفعة على نطاق واسع. وتم الإبقاء على البطالة عند مستويات بالغة الانخفاض في بلدان كثيرة.

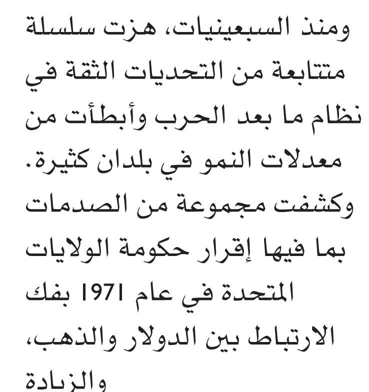
كذلك حققت بلدان نامية عديدة معدلات نمو أعلى من تلك التي تحققت في العالم الذي تم تصنيعه بالفعل. وتم القيام بخطوات كبيرة في ميدان مكافحة الجوع، والمرض، وتحسين الأحوال الصحية، وتوفير التعليم. على

أن المكاسب لم توزع على نحو متكافىء. فقد بدأت بعض المجموعات في التمتع برخاء متزايد بشكل واسع بينما رسفت مجموعات أخرى من البلدان في أغلال الفقر.

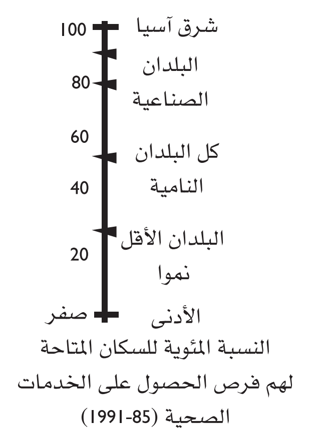
تتقدم بلدان كثيرة في حين تتعثر بلدان أخرى



العمر المتوقع بالسنوات (1992)



ومنذ السبعينيات، هزت سلسلة متتابعة من التحديات الثقة في نظام ما بعد الحرب وأبطأت من معدلات النمو في بلدان كثيرة. وكشفت مجموعة من الصدمات بما فيها إقرار حكومة الولايات المتحدة في عام 1971 بفك الارتباط بين الدولار والذهب، والزيادة الهائلة في أسعار النفط بدءا من عام 1973-عن انتهاء سنوات النمو السهل. وفي نهاية ذلك العقد، عجّل الكساد في البلدان الصناعية وسياسات مكافحة التضخم بحدوث ارتفاع حاد في أسعار الفائدة الحقيقية. وكان إعلان المكسيك عجزها عن خدمة ديونها في عام 1982



النسبة المئوية للسكان المتاحة لهم فرص الحصول على الخدمات الصحية (85-1991)

علامة على بداية أزمة ديون اجتاحت أجزاء كبيرة من أمريكا اللاتينية وأفريقيا أيضا، حيث فاقمت المشكلات الاقتصادية العميقة التي كانت قائمة بالفعل.

ووقعت بلدان كثيرة في مصيدة الدين، وأصبحت غير قادرة على الاستمرار في سداد الفوائد، ناهيك عن سداد أصل الدين، سواء كان عاما

أو خاصا. وتم خفض الاستثمارات والواردات، مما أدى إلى تفاقم صعوبات التخلص من عبء الديون. وانخفضت معدلات النمو بصورة حادة، مع انخفاض متوسط دخل الفرد بالفعل في القارتين. واليوم أصبحت أفريقيا أفقر مما كانت عليه في بداية السبعينيات وصار الفقراء في كل مكان يعانون بدرجة هائلة من انخفاض الدخول الحقيقية وزيادة البطالة.

وتكمن جذور «العقد المفقود» للتنمية ـ والذي يعتبره البعض بالفعل «الجيل المفقود» ـ في كل من الظروف المحلية والبيئة الاقتصادية الدولية. فالسياسات الاقتصادية، التي كانت تتسم بالمبالغة في التوجه نحو الداخل، تركت البلدان عاجزة عن الاستجابة للصدمات الخارجية وأثبتت عدم قابليتها للاستمرار. كما أسهمت الإدارة غير الملائمة للشؤون الاقتصادية الدولية في الأزمة، وربما فيما هو أسوأ، وهو تأجيل حلها. وقد واجهت معظم البلدان الأزمة عن طريق تطبيق برامج التصحيح الهيكلي الصعبة والمؤلمة في الأغلب. عن طريق تطبيق برامج التصحيح الهيكلي الصعبة والمؤلمة في الأغلب. ونتيجة لهذا تمكن البعض ـ ولكن ليس الكل ـ من معالجة التدهور الاقتصادي. ومع تطبيق سياسات الاستقرار الاقتصادي الكلي والإنعاش الذي تحركه السوق، أخذ عدد من البلدان متوسطة الدخل يشهد استعادة الحيوية لقوته الاقتصادية. ولا تزال الأزمة، وبصفة خاصة من حيث التنمية البشرية، بعيدة عن الانقضاء، ولكن معظم البلدان صار لديها إحساس أفضل بما يمكن أن يؤدي إلى التنمية الاقتصادية المستديمة.

وقد أصبح لدى بعض البلدان النامية، في الوقت ذاته، تجربة أكثر إيجابية ومختلفة جذريا خلال الثمانينيات. فقد نجا عدد من البلدان، وبصفة خاصة في آسيا، من الاتجاهات المعاكسة، واستفاد ـ في حقيقة الأمر ـ من الطلب القوي في العالم الصناعي، وحقق بذلك مستويات مرتفعة للنمو الذي يقوده التصدير. وفي أعقاب النجاح الاقتصادي الهائل في تايوان، وسنغافورة، وكوريا الجنوبية، وهونغ كونغ، حقق كثير من البلدان النامية الأخرى، بما فيها بعض البلدان الأكبر حجما من حيث عدد السكان ـ كأندونيسيا وتايلاند والصين وماليزيا في آسيا، والبرازيل وشيلي والمكسيك في أمريكا اللاتينية ـ سنوات عديدة من النمو المرتفع، الذي بلغ رقمين في بعض الأحيان. كما أظهرت شبه القارة الهندية، التي تضم أكثر من مليار

نسمة، حيوية اقتصادية أكبر. ولا تفيد هذه التطورات الناس في تلك البلدان على نحو متساو. على أن النمو المستديم يوفر فرصا أكبر لملايين كثيرة، ويعمل على تحويل العلاقات الاقتصادية العالمية بشكل أساسي.

الفقر المستمر

يميل الأداء الباهر لبلدان نامية متعددة في شرقي آسيا إلى إخفاء جانب أقل إثارة للإعجاب من جوانب التغيرات الاقتصادية في عالم ما بعد الحرب، وهو النمو الذي لا يتوقف في عدد الفقراء فقرا بالغا. فعلى الرغم من أن الاقتصاد العالمي قد توسع بمقدار خمسة أمثال في العقود الأربع الماضية، فإنه لم يستأصل شأفة الفقر الحاد، ولا حتى قلل من تفشيه. بل إن بعض البلدان التي نجحت في نواح أخرى لم تنجح في استئصال الفقر.

ويظهر مدى رسوخ الفقر من حقيقة أن عدد السكان الذين يندرجون في فئة «الفقراء فقرا مطلقا»، وفقا لتصنيف البنك الدولي، قد ارتفع إلى 1,3 مليار في عام 1993. وينم هذا المستوى من الفقر عن إملاق حاد، فهو يمثل الحياة على حافة البقاء. فعلى سبيل المثال، يعتبر وجود مصدر قريب لمياه الشرب الآمنة نوعا من الرفاهية بالنسبة للفقراء فقرا مطلقا، وفي بلدان عديدة-مثل بوتان، وأثيوبيا، ولاوس، ومالي، ونيجيريا-لا يتمتع حتى بهذا سوى أقل من نصف السكان.

كذلك تستحق توزيعات الفقر تبعا للعوامل الجغرافية، ونوع الجنس والعمر اهتماما جادا. ففي أواخر الثمانينيات، انخفض عدد الأشخاص الذين يعانون من نقص التغذية المزمن في آسيا إلى 19 في المائة من السكان، وهو نصف المستوى الذي كان سائدا قبل عقدين مضيا. لكن السنوات العشرين ذاتها لم تشهد سوى القليل من التغير في أفريقيا، حيث استمر نقص التغذية يصيب نحو ثلث السكان الذين ينمو عددهم نموا سريعا. وتحتل أفريقيا جنوبي الصحراء وجنوب آسيا مرتبة أفقر الأقاليم في العالم اليوم. ففي كلتا المنطقتين هناك نحو 800 مليون نسمة يفتقرون إلى إمدادات الغذاء الكافية والمنتظمة.

إن وجود مثل هذه المستويات في الفقر وسوء التغذية أمر مفجع، ولا يقل عن ذلك إثارة للفجيعة «تأنيث» الفقر والطرق التي تفسد بها هذه

المساوىء - وما يقترن بها من أوجه حرمان - حياة الأطفال في مختلف أرجاء العالم. إذ تستمر النساء اللاتي يدخلن سوق العمل في الحصول على عائد أقل من الرجال نظير عمل مكافىء، ويقصر نشاطهن على أعمال مقولبة ومهمات متدنية. وفي الوقت نفسه، فإن أعمالهن دون أجر في المنزل والحقل لا تلقى اعتبارا، على الرغم من أنه لا يوجد أي اقتصاد وطني يمكنه البقاء دون أعمالهن تلك. وتعزز الأنماط الثقافية التي تضع النساء خلف الرجال في صفوف انتظار الغذاء والتعليم في البلدان التي يتسم فيها هذان الموردان بالندرة، مبدأ إعطاء النساء أجرا منخفضا. فثلث عدد البالغين في العالم النامي أميون، وثلثا هؤلاء من النساء.

وينتقل الحرمان إلى الجيل التالي. وفي البلدان النامية منخفضة الدخل، لا يعيش سبعة وثلاثون من بين كل ألف رضيع حتى إتمام عامهم الأول. ويبلغ معدل وفيات الرضع عشرة أمثاله في البلدان الغنية. ومن بين الأطفال الذين يظلون على قيد الحياة، لا يحصل الكثيرون منهم على أي تعليم. ولا يلتحق بالمدارس الثانوية سوى ما يزيد قليلاعلى 40 في المائة من الأطفال المؤهلين لذلك.

ومن شأن الفقر المطلق ألا يوفر سوى قاعدة شحيحة سواء للإبقاء على المجتمع التقليدي أو لأي مزيد من تنمية المشاركة في الحياة المدنية وإدارة شؤون المجتمع. على أن الفقر ليس مطلقا فحسب، وإنما هو نسبي أيضا. فالإملاق الذي يعيش فيه عدد قد يقترب من خمس البشرية لابد أن يقارن بالوفرة السائدة في العالم الغني. وحتى مع استخدام بيانات الدخل المستندة إلى تعادل القوة الشرائية، لتصحيح اختلاف مستويات الأسعار في البلدان المختلفة، فإن الخمس الأكثر فقرا يكسب أقل من جزء من عشرين مما يكسبه أغنى خمس من السكان. وعلى سبيل المثال، بلغ دخل الفرد في الولايات المتحدة والهند 22130 دولارا و1150 دولارا، على التوالي، في عام 1991، على أساس افتراض تعادل القوة الشرائية.

ويؤدي الفقر والتفاوت المفرط في الدخل، فضلا عما ينطويان عليه من ظلم، إلى إشعال مشاعر الذنب والحسد حينما يصبحان أكثر ظهورا من خلال قنوات التلفاز العالمية. وهما يستلزمان مستوى جديدا من إدارة شؤون المجتمع العالمي، وقد بدأ يلقيانه خلال العقود الأخيرة.

تجربة أوروبا الشرقية

أتاح انهيار الكتلة السوفييتية فرصا جديدة أمام شعوب أوروبا الوسطى والشرقية. وباستثناء الأجزاء التي كانت مصنعة بالفعل في أوروبا الشرقية، حققت السنوات الأولى من النظام الاقتصادي الشيوعي بعض التحسن في الأحوال الاقتصادية والاجتماعية. ولكن الانعزال عن المجتمع العالمي والاقتصاد العالمي، والذي كانت تحركه دوافع سياسية، مقترنا بالتركيز على عمليا ت العسكرة والصناعة الثقيلة أدى في النهاية إلى الركود والتدهور. وثبت أنه من المستحيل استدامة الجهود المبذولة لتأمين التقدم من خلال الاقتصادات الموجهة فضلا عن آثارها الكارثية من أوجهه البيئية. وتنغمس هذه الشعوب الآن في إجراء تحولات أساسية في اقتصاداتها وفي الاندماج في الاقتصاد الأوروبي والاقتصاد العالمي.

ويمثل التحول إلى اقتصادات سوق ناجحة عملية بالغة الصعوبة. فقد عجل انهيار الهياكل القديمة بحدوث انخفاض حاد في الناتج في كل مكان. وتدهورت نوعية الحياة بالنسبة لشعوب كثيرة. وتعتبر الحالة في روسيا وأوكرانيا، وعلى النحو الذي يوضحه الارتفاع الهائل في معدلات الوفيات والجريمة، مدعاة للقلق بوجه خاص.

وليس من الواضح بعد ما إذا كانت هذه البلدان ستكون قادرة على تحقيق المزيج السليم من التحرر الوطني، والمسؤولية القائمة على التشارك، والاحترام والتسامح المتبادلين، أو أن تحقق التوازن السليم بين التحولات الجذرية والاستقرار، أو بين إصلاح السوق والأهداف السياسية والاجتماعية والبيئية، وغير ذلك من أهداف.

وعلى الرغم من ذلك، نجد علامات إبداع اقتصادي جديد في كل مكان في المنطقة. فبلدان تلك المنطقة، والتي تضم أكثر من 300 مليون نسمة، وتمتلك كلا من الموارد البشرية والطبيعية التي تمكنها من تحقيق التنمية بسرعة نسبية بمجرد أن تنشأ مؤسسات السوق العاملة. ومن شأن اندماجها في الاقتصاد العالمي أن يؤدي إلى زيادة المنافسة في السوق العالمية. وربما يسبب ذلك اختلالات اقتصادية، ومنها على سبيل المثال، اختلالات في الزراعة الأوروبية. ولكن هناك أيضا مجال كبير للتجارة التي تحقق نفعا متبادلا، ليس أقلها ما يمكن أن يتم مع الاقتصادات الآسيوية الدينامية ومع

أجزاء أخرى من العالم النامي. وإذا ما وجد التحول أشكالا مستديمة، فإن العلاقات الاقتصادية العالمية قد تكتسب بعدا جديدا إيجابيا بصفة أساسية.

المجموعات الإقليمية

يؤدي نشوء المجموعات الاقتصادية الإقليمية إلى توسيع آفاق ظهور واقع اقتصادي جغرافي جديد. فقد خلق توحيد أوروبا اقتصادا إقليميا موحدا يمثل مابقرب من 40 في المائة من واردات العالم وصادراته. ومع تقدم هذا الاندماج، سيضطلع الاتحاد الأوروبي بالمزيد والمزيد من الأدوار والمسؤوليات الاقتصادية العالمية التي كانت تتولاها دوله الأعضاء تقليديا. كذلك أخرج اتفاق التجارة الحرة في أمريكا الشمالية إلى الوجود كيانا إقليميا آخر بوسعه أن يلعب دورا مهما بصورة متزايدة في الاقتصاد العالمي.

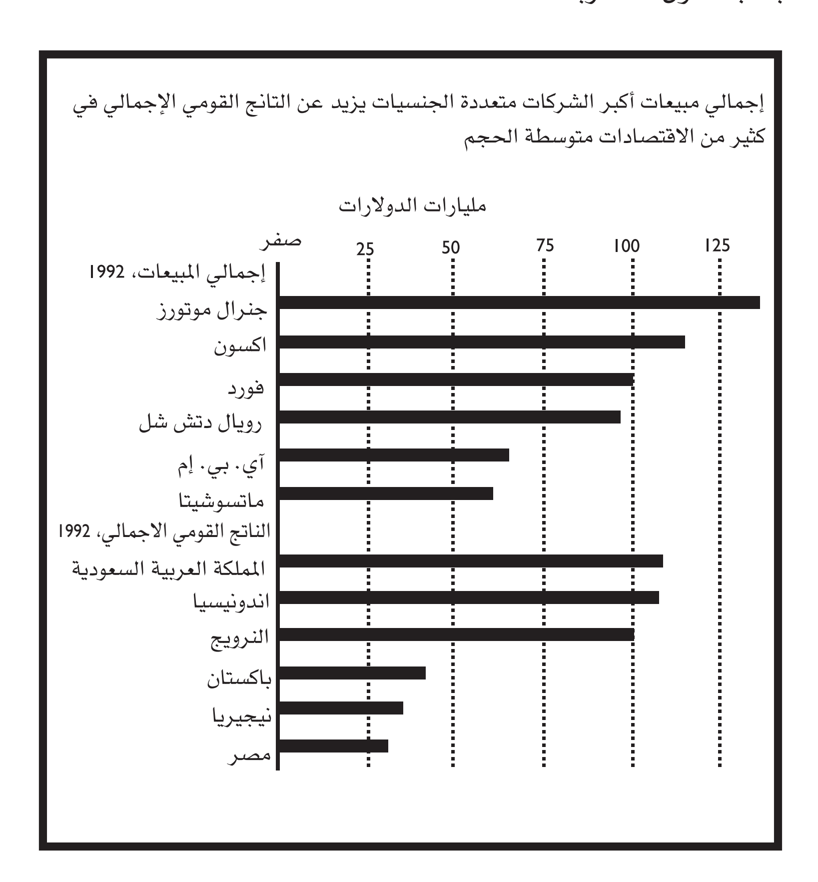
وفي آسيا، تلعب رابطة أمم جنوب شرقي آسيا الآن دورا اقتصاديا إقليميا مهما، وهناك بعض الإمكانات لظهور اتحاد اقتصادي آسيوي في النهاية. كما قام القادة من آسيا والمحيط الهادىء أخيرا بإنشاء منتدى التعاون الاقتصادي في آسيا والمحيط الهادىء، والذي سيتيح لهم مناقشة المشكلات المشتركة ووضع سياسات منسقة. وجرت كذلك تحركات لإنشاء مؤتمر اقتصادي بشرقي آسيا.

كما كان التقدم تجاه تعاون إقليمي أوثق واضحا أيضا في السنوات الأخيرة في أمريكا الوسطى، ومنطقة الكاريبي وأمريكا الجنوبية، حيث أدى إرساء قواعد الديمقراطية والمبادرات الجديدة إلى إحياء المنتديات القائمة بالفعل وعمل على تعزيز المنتديات الجديدة منها مثل السوق المشتركة لدول المخروط الجنوبي ورابطة دول الكاريبي. وفي أماكن أخرى-في جنوب آسيا وأفريقيا-كان نجاح الترتيبات الإقليمية بدرجة أقل أو فشلت في الظهور. ويثور في أوروبا الجدل حول سرعة ونطاق التكامل، بما في ذلك توسيع نطاقه ليشمل أوروبا الوسطى والشرقية وبلدان البحر المتوسط.

وليس من الواضح بعد ما إذا كانت المنظمات الإقليمية ستصبح لبنات نظام اقتصادي عالمي أكثر توازنا، أو أنها ستتحلل إلى أدوات لحمائية جديدة تقسم العالم. لهذا، فمن الأهمية بمكان أن تصبح هذه المنظمات جزءا لا يتجزأ من نظام أكثر ديمقراطية لإدارة شؤون المجتمع العالمي.

القطاع الخاص

ثمة ظاهرة أخرى في السنوات الأخيرة تنبىء بنتائج ضخمة، وإن كانت غير واضحة المعالم بعد، بالنسبة لتطور إدارة شؤون المجتمع العالمي، وهي ازدهار المؤسسات الخاصة. ذلك أن الطلب الذي تولد خلال الحربين العالميتين، علاوة على الاختلال الاقتصادي العام الناجم عن الحرب والكساد قد أديا إلى تدخل كبير من جانب الدول خلال النصف الأول من القرن العشرين حتى في البلدان الأقوى التزاما بالمشروع الحر. وقد حدث مرتين خلال جيل واحد أن أصبح قادة العمل الاقتصادي والتجاري في العالم موظفين بالخدمة المدنية يوكل إليهم إدارة الإمدادات العسكرية والمدنية من جانب الدول المتحاربة.



وقد تركت هذه التجربة أثرها في اتجاهات صانعي السياسة إزاء القطاع الخاص في البلدان الصناعية والنامية على حد سواء بعد عام 1945. فقد كان صانعو السياسة الاقتصادية واثقين من قدرتهم على توجيه قوى السوق وتنظيمها من أجل الصالح العام. وانعكس هذا على السياسات الاقتصادية التي انتهجتها معظم البلدان الصناعية لتحفيز النمو وتحسين أحوال المعيشة والعمل. كما ظهر أيضا في المؤسسات التي أنشأها مصممو نظام ما بعد الحرب لإدارة الاقتصاد الدولي، وفي الاستراتيجيات الطموحة لإحلال الواردات التي انتهجتها الهند، والمكسيك، والبرازيل، وفي النظم التقييدية للتوجيه التي فرضت على الشركات المملوكة لأجانب في هذه الاقتصادات وفي اقتصادات نامية أخرى كثيرة.

على أن التوجه واسع النطاق لصالح أساليب اقتصاد السوق منذ نهاية السبعينيات عمل على إعادة تشكيل دور الشركات عبر الوطنية لتصبح أدوات لتعبئة رأس المال، وتوليد التكنولوجيا، وأيضا لتصبح فعاليات دولية مشروعة لها دور تؤديه في نظام آخذ في الظهور لإدارة شؤون المجتمع العالمي. ويقوم العديد من الشركات عبر الوطنية الآن بالتصنيع في قارات عديدة، وتشتري وتبيع في كافة أرجاء العالم. وأصبح العديد من المنتجات الاستهلاكية والعلامات التجارية موجودة في كل مكان. كما ساعد التغير في بيئة السياسة الاقتصادية أيضا على ظهور الكثير من صغار منظمي المشروعات النشطين خاصة في البلدان النامية.وهذا وجه آخر للاتجاه نحو مزيد من إفساح المجال للنشاط الخاص على اتساع العالم.

التغير الاجتماعي والبيئي

بدأت الشعوب في تأكيد حقها في المشاركة في إدارة شؤونها الذاتية.

وقد شهدت العقود الخمس الأخيرة، إلى جانب التحولات السياسية والاقتصادية، تغيرا اجتماعيا وبيئيا بعيد المدى. فقد كان النمو السكاني السريع مصحوبا بتغيرات كثيرة في أساليب معيشة الشعوب حيث ساعد النشاط الاقتصادي المتزايد على رفع مستويات المعيشة ونشر الإلمام بالقراءة والكتابة. وتعكس وسائط الإعلام، التي ساعدتها التكنولوجيا الجديدة على الوصول لكل مكان، بعضا من هذه التغيرات كما تلعب دورا مؤثر في تغيرات

أخرى.

وقد أدت زيادة السكان والنمو الاقتصادي إلى فرض المزيد من الضغوط على الموارد الطبيعية والبيئية، وأصبحت إدارة كل من التغير الديمغرافي والاقتصادي لحماية مصالح الأجيال المقبلة قضية على جانب رئيسي من الأهمية.

ويماثل هذه التغيرات من حيث الأهمية المقدرة المتزايدة للناس على تشكيل حياتهم وتأكيد حقوقهم. وينعكس تمكين الشعوب في حيوية المجتمع المدني والعمليات الديمقراطية، وتشير هذه جميعا إلى إمكانات الإبداع والتعاون الإنساني، وكلاهما حيوي من أجل مواجهة تحديات كثيرة ـ أمنية واقتصادية، وبيئية، واجتماعية ـ يواجهها العالم، ويتعين أن تتصدى لها إدارة شؤون المجتمع العالمي.

السكان

يعيش اليوم على سطح الأرض ما يزيد على ضعف عدد السكان الذين كانوا يعيشون عليها في بداية حقبة ما بعد الحرب. والواقع أن ما أضيف إلى عدد سكان العالم خلال العقود الخمسة الأخيرة يزيد عما أضيف منهم خلال آلاف السنين السابقة كلها من عمر البشرية. وعلى الرغم من أن المعدل الذي ينمو به سكان العالم قد تباطأ لبعض الوقت، فإن الزيادات السنوية لا تزال مرتفعة، حيث وصلت إلى مستوي يقارب الذروة (87 مليون نسمة) في عام 1993. وبالمقارنة، ففي عام 1950، لم يضف إلى إجمالي السكان في العالم سوى 37 مليون نسمة.

وحتى الآن حالت خصوبة الأرض وتكنولوجيا الزراعة ـ الجديد من البذور، والأسمدة، ومبيدات الآفات، والآلات، والري ـ دون حدوث الأزمة المالثوسية والتي تتجاوز فيها أعداد السكان بالكامل قدرة البشرية على إطعام نفسها. وعلى نحو ما أوضح المؤتمر الدولي للسكان والتنمية الذي عقد عام 1994، فإن آفاق استمرار النمو السكاني تثير تساؤلات تدعو للقلق. ولا تتصل هذه التساؤلات بإمدادات الغذاء فحسب، على الرغم من أن ارتفاع أعداد السكان في بعض أجزاء العالم يسهم في تنامي انعدام الأمن الغذائي، وإنما تتصل أيضا بقدرة الأرض على تحمل تأثير الاستهلاك

البشري، مع تضاعف الأعداد إذا ما استمرت دون تغيير الاتجاهات الحالية لتزايد الأنشطة الاقتصادية والاستهلاك. كذلك فإن توزيع التوسع مستقبلا يدعو للقلق: فأسرع نمو سكاني سيكون في أفريقيا، التي تعتبر أفقر المناطق وأكثرها هشاشة من الناحية الإيكولوجية (البيئية).

ويرى الديمغرافيون التابعون للأمم المتحدة، في الوقت الحاضر، أن نمو سكان العالم سيتباطأ بقدر من التدرج يزيد على ما توقعوه في وقت سابق ففي عام 1982، كانوا يعتقدون أن عدد سكان العالم سيبلغ ذروة قدرها 10,2 مليار نسمة في نهاية القرن القادم. وهم الآن يذكرون أنه قد يستمر في التصاعد لمدة قرن آخر أو يزيد، حتى يصل إلى 11,6 مليار نسمة. ويوجد في البلدان النامية حاليا 78 في المائة من عدد السكان بالعالم، كما أن مايقرب من 9 في المائة من الزيادة الراهنة يقع أيضا في هذه البلدان. وستواجه مدنها ضغوطا حادة حيث يهجر المزيد والمزيد من السكان المناطق الريفية التي لا تفي بمتطلباتهم المعيشية. وتجري عملية «التمدين» في هذه البلدان بمعدلات أسرع كثيرا مما وقع في البلدان الصناعية الحالية حينما كانت في مرحلة مناظرة من مراحل تنميتها.

ويجري التمدين أيضا في هذه البلدان بمعدلات أسرع من معدلات تصنيعها. فالمدن تجتذب السكان في مرحلة تسبق قدرتها الاقتصادية على توفير فرص العمل، والمساكن والصرف الصحي، والخدمات الأساسية الأخرى. وهذا هو السبيل نحو التدهور الحضري، وما يعقبه من توترات اجتماعية، وجرائم، وغيرها من المشكلات. ولم تعد المدن الكبيرة مقصورة فحسب على البلدان المتقدمة صناعيا. ففي عام 1960، كانت ثلاثة من بين أكبر عشر مدن في العالم تقع في البلدان النامية، وبحلول نهاية التسعينيات سيوجد بهذه الدول 18 مدينة من بين المدن الأربع والعشرين التي يزيد عدد سكانها على 10 ملايين نسمة. وتعتبر المشكلات أكثر حدة بدرجة كبيرة في المدن التي تنمو سريعا في العالم النامي. وتعد المدينة بمنزلة مجال حيوي لجميع مستويات إدارة شؤون المجتمع. ولإدارة شؤون المجتمع العالمي إسهام مهم يمكنها من القيام في معالجة أسباب النمو السكاني والتمدين المتسارعين بوتيرة عالية، وكذا في تعزيز القدرات، على المستوى الإقليمي وعلى مستوى الدولة والمستوى المحلي، من أجل التغلب على آثارهما.

موارد الأرض

يرتبط النمو السريع في عدد السكان ارتباطا وثيقا بمسألة الأمن البيئي من خلال التأثيرات التي يحدثها السكان في موارد الأرض الملبية لاحتياجات حياة البشر. وقد تراكمت الشواهد على حدوث تدهور إيكولوجي واسع النطاق ناجم عن أنشطة البشر: فقدان التربة خصوبتها أو تعريتها، والإفراط في الرعي في الأراضي العشبية، والتصحر، وتضاؤل مواطن صيد الأسماك، واختفاء بعض أنواع النباتات والحيوانات، وانكماش الغابات، وتلوث الهواء والماء. وقد أضيفت لذلك كله مشكلات أحدث تمثلت في تغير المناخ واستنفاد الأوزون. وتهدد هذه جميعا بجعل الأرض أقل صلاحية للمعيشة فيها كما تجعل الحياة محفوفة بمخاطر أكثر.

ويمثل معدل استخدام الموارد الأساسية وطريقة هذا الاستخدام عاملين حاسمين في تحديد الأثر البيئي. والبلدان الصناعية مسؤولة عن جانب غير متناسب من استخدام المصائر والطاقة غير المتجددين. فعلى الرغم من حدوث زيادة يعتد بها في استخدام الطاقة في البلدان النامية خلال العقود الأخيرة، فإن متوسط استهلاك الفرد من الوقود الأحفوري في البلدان الصناعية لا يزال أعلى تسع مرات.

فالبلدان الصناعية (بما فيها أوروبا الشرقية والاتحاد السوفييتي السابق)، وبها أقل من ربع سكان العالم، مسؤولة عن 72 في المائة من استخدام العالم للوقود الأحفوري في الفترة مابين عامي 1986 و1990. كما يظهر النموذج المتعلق بالمعادن الأساسية تفاوتات أكبر. فعلى سبيل المثال، تستخدم البلدان النامية 18 في المائة فقط من النحاس الذي يستهلك كل عام، ويبلغ متوسط الاستخدام بالنسبة للفرد في البلدان الصناعية 17 مثلا لمستواه في البلدان النامية.

وفي البلدان النامية، يرتبط الضغط البيئي الرئيسي بالفقر. فالسكان الفقراء يضغطون على الأراضي والغابات، ويغالون في استغلالها لكي يظلوا على قيد البقاء، ولا يولون اهتماما ملائما بقاعدة الموارد التي يعتمد عليها رفاههم وبقاؤهم. وينبغي أن تحصل هذه البلدان على المساعدة للخروج من الفقر، ومن ثم تخفيف الضغط على موائلهم، ولكن عندما يصبحون أقل فقرا سترتفع مستويات معيشتهم ومن ثم، مستويات الاستهلاك. وينبغي أن

يجد العالم السبل التي تضمن أن يكون بوسعهم القيام بذلك، دون تعريض الأمن البيئي للخطر. كما يتعين أن تتوافر لهم سبل الحصول على التكنولوجيات التي تستخدم موارد أقل مثل التكنولوجيات التي توفر الطاقة، ولكي يتم الحفاظ على استخدام الموارد العالمية داخل حدود معقولة مع رفع مستويات معيشة الفقراء، يتعين أن تستهلك مجتمعات الوفرة بقدر أقل.

ويترابط عدد السكان، والاستهلاك، والتكنولوجيا، والتنمية والبيئة في علاقة معقدة تؤثر بشكل ملموس في الرفاهة البشرية في مجتمعنا العالمي. وتتطلب إدارتها بصورة فعالة ومنصفة نهجا عالميا، منهجيا، طويل الأجل سترشد بمبدأ التنمية المستديمة، وهو ما يمثل الدرس الرئيسي المستفاد من الأخطار الإيكولوجية المتصاعدة في الفترات الأخيرة. ويمثل تطبيق ذلك المبدأ على نطاق عالمي إحدى الأولويات الملحة ضمن مهام إدارة شؤون المجتمع العالمي.

وسائل الإعلام العالمية

غيرت الابتكارات في مجال تكنولوجيا الاتصالات، بالإضافة إلى العولمة الاقتصادية الزاحفة، طبيعة وسائل الإعلام العالمية وأدت إلى انتشار المعلومات، وترتبت على ذلك نتائج مهمة بالنسبة لكل من إدارة شؤون المجتمعات الوطنية والمجتمع العالمي. وقد بدأ هذا مع البث الإذاعي في الأربعينيات، وامتد منذ ذلك الحين من خلال التلفاز والبث بالأقمار الصناعية لإتاحة الفرصة حتى لمن يعيشون في مناطق نائية للوصول المباشر إلى الصوت والصورة من العالم الأكثر اتساعا. وفي بعض البلدان، تأتي نظم الاتصالات الجديدة إلى السكان حتى بأنباء الأحداث الداخلية التي لا تتوافر لهم محليا. كما أدت خدمات الاتصال الدولي الرقمي المباشر بالهاتف والفاكس أيضا إلى حدوث زيادة هائلة في تدفق الأنباء وسائر الرسائل عبر الحدود. وثمة تطور آخر مهم هو التشارك في المعلومات من خلال الروابط بين الحواسب في كافة أرجاء العالم.

ويمكن للانفتاح من خلال وسائل الإعلام على الثقافات وأنماط الحياة الأجنبية أن يمثل عامل تحفيز وعامل زعزعة للاستقرار في آن واحد، إذ يمكن أن يثير كلا من التقدير والحسد. ولا يتعلق القلق من أن تؤدي سيطرة

وسائل الإعلام عبر الوطنية إلى تجانس ثقافي، وربما إلى تدمير الثقافات الأصلية، بالبلدان غير الغربية وحدها، فكثير من الناس يشعرون بالقلق من أن تؤدي الصور المنقولة بوسائل الإعلام إلى تقوية الروح الاستهلاكية في المجتمعات خلال المراحل الأولى للتنمية فيها. وتثور تساؤلات بشأن التشوهات والاختلالات الناجمة عن «تصفية» الأنباء العالمية أساسا من خلال «مرشحات» غربية. ويثور أيضا شعور بالاستياء لأن تدفقات المعلومات من العالم النامي وداخله ليست كافية. كما يقترن الخوف من تركز ملكية وسائل الإعلام بالقلق من أن قوة هذا القطاع في تشكيل برنامج العمل السياسي قد لا يترافق معها شعور بالمسؤولية. وأدت أوجه القلق المتنوعة هذه إلى طرح اقتراح بأن يحاول المجتمع المدني بنفسه أن يوفر قدرا من خدمة البث العامة العالمية التي لا ترتبط بالمصالح التجارية.

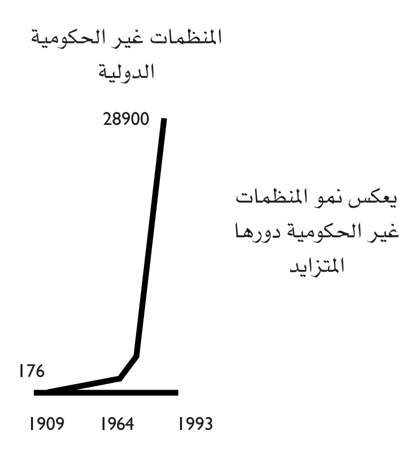
لقد مثل اتساع فرص الوصول إلى المعلومات أمرا صحيا بالنسبة للديمقراطية، التي تفيد من وجود مواطنين أفضل اطلاعا، كما أفاد هذا أيضا التنمية، والتعاون العلمي والمهني، والعديد من الأنشطة الأخرى. ويمكن للروابط الواسعة التي أصبحت ميسرة الآن أن تساعد أيضا على التقريب بين شعوب العالم.

فقد حفزت صور وسائل الإعلام عن المعاناة الإنسانية الشعوب للتعبير عن قلقها وتضامنها مع أناس يقيمون في أماكن بعيدة، من خلال الإسهام في جهود الإغاثة ومطالبة الحكومات بتقديم التفسيرات واتخاذ الإجراءات اللازمة. والواقع أن لوسائل الإعلام تأثيرا كبيرا في تشكيل السياسة الخارجية في عدد كبير من البلدان.

وعلى الرغم من أنه قد حدث توسع هائل في المدى الذي تصل إليه بعض وسائل الاتصال، تظل هناك أوجه اختلال خطيرة فيما يتعلق بفرص الوصول إلى المعلومات وفي توزيع حتي التكنولوجيات الأكثر أساسية. فلا يزال نحو ملياري نسمة - أي ما يزيد على ثلث عدد السكان في العالم - يفتقر إلى الكهرباء. وفي عام 1990، كان عدد خطوط الهاتف المتوافرة في بنغلاديش والصين، ومصر، والهند، وأندونيسيا، ونيجيريا مجتمعة أقل منه في كندا التي يعيش بها 27 مليون نسمة فقط. ويتكرر هذا التفاوت في ملكية أقمار الاتصالات، وهي الأساس في عولمة وسائل الإعلام.

عوامل التغيير في المجتمع المدني

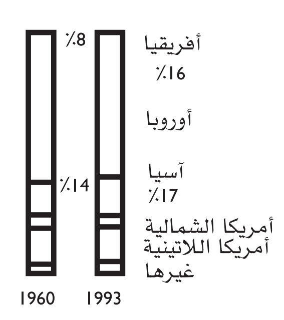
كان ظهور مجتمع مدني عالمي قوي من التغيرات المهمة التي وقعت خلال نصف القرن الماضي، وقد ساعدت على ذلك أوجه التقدم التي شهدها مجال الاتصالات والتي ذكرناها توا، والتي يسرت التفاعل في كافة أرجاء العالم.ويغطي هذا المصطلح عددا وافرا من المؤسسات والروابط الطوعية والشبكات: التجمعات النسائية، والنقابات، والغرف التجارية، والتعاونيات الزراعية أو الإسكانية، واتحادات رعاية الأحياء، والمنظمات ذات التوجه الديني، وغيرها. وتوجه هذه المجموعات اهتمامات كثير من المجتمعات وطاقاتها خارج إطار الحكومة، من دوائر الأعمال والمهن إلى الأفراد العاملين من أجل رفاه الأطفال، أو من أجل كوكب أكثر صحة.



وقد وجدت منظمات وحركات غير حكومية مهمة منذ أن قامت الدولة الحديثة. على أن حجم منظمات المجتمع المدني، وتنوعها، وتأثيرها العالمي قد نما نموا هائلا خلال العقود الخمسة الماضية. وقد تركز الازدهار اللافت للنظر لتلك المنظمات في البداية في البلدان الصناعية التي تتمتع بمستويات معيشة مرتفعة ونظم ديمقراطية. ثم بدأت مثل تلك المنظمات أخيرا في الازدهار في البلدان النامية وفي البلدان الشيوعية السابقة في أوروبا.

وقد تغير مجتمع المنظمات غير الحكومية مع التحولات التي حدثت في الأنماط الاقتصادية والاجتماعية. فتضاءل دور النقابات التي كانت من بين أكبر المنظمات غير الحكومية وأكثرها قوة على المستويين الوطني والدولي - نوعا ما - مع التغيرات التي حدثت في التوظف الصناعي، وفي الاتجاهات نحو أيديولوجيات السوق الحرة في العلاقات العمالية، على الرغم من أن تأثيرها وعضويتها لا يزالان يعتد بهما في بلدان كثيرة. وعلى العكس من هذا، أصبحت العضوية الجماهيرية الموجهة نحو مسائل محددة، والمنظمات المتخصصة أكثر عددا.

وإجمالا: فإن حركات المواطنين والمنظمات غير الحكومية تقدم الآن إسهامات مهمة في ميادين كثيرة، على الصعيدين الوطني والدولي على حد سواء. فبوسعها توفير المعارف، والمهارات، والحماسة، والنهج غير البيروقراطي، والمنظور الشعبي، وهي صفات تكمل موارد الإدارات الحكومية. كما يجمع العديد من المنظمات غير الحكومية أموالا كبيرة من أجل التنمية والأعمال الإنسانية، والتي يعتبر تفانيها فيها، وكفاءتها الإدارية ومرونتها أصولا إضافية قيمة.كذلك كانت المنظمات غير الحكومية رائدة في تشجيع احترام حقوق الإنسان، كما اضطلعت بنشاط متزايد في تعزيز تسوية المنازعات وغيرها من الأعمال المرتبطة بالأمن.



تمت مشاركة البلدان في المنظامات الحكومية الدولية بصورة أسرع في أفريقيا وفي آسيا

ولقد أسهم الوعي المتنامي بالحاجة إلى المشاركة الشعبية في إدارة شؤون المجتمع، مقترنا بعدم الرضا عن أداء الحكومات وإدراك قدراتها المحدودة، في نمو المنظمات غير الحكومية. ويوسع انتشار هذه الجماعات نطاق التمثيل الفعال للإرادة الشعبية، كما أن بوسعها تعزيز التعددية وأداء الديمقراطية. وقد حظيت منظمات المجتمع المدني بشرعية مثيرة للإعجاب في بلدان كثيرة. ولكن لا تزال بعض الحكومات وجماعات المصالح القوية متشككة في المنظمة المستقلة، وستظل مسألتا الشرعية والخضوع للمساءلة مثارتين في كل مكان كلما أصبح تقييم قطاع المنظمات غير الحكومية أكثر حرصا ودقة. فهذا القطاع يضم نطاقا واسعا من الهيئات، ليست جميعها ديمقراطية في هيكلها، أو تمثيلية بصورة واسعة من حيث طبيعة المشاركة فيها.

ويخدم بعض المنظمات غير الحكومية مصالح ضيقة، وقد يتزايد هذا النمط، بعد أن أصبحت لهذا القطاع أهمية سياسية أكبر. ويغطي نشاط المنظمات غير الحكومية بشكل متزايد المجال الكامل للمصالح والمواقف السياسية بشأن مسائل معينة. والواقع أن منظمات المجتمع المدني تسهم إسهامات هائلة في تعبئة طاقات الناس والتزامهم، ولكن التركيز على مسائل بعينها، والذي يكسب بعضها القوة والخبرة، قد يغلق الطريق أمام الانشغال باهتمامات أكثر اتساعا. ومع تزايد إضفاء الطابع المؤسسي على تلك المنظمات، تصبح أكثر اعتمادا على التكتيك لزيادة عضويتها، أو للحصول على التمويل.

وفي البلدان النامية، غالبا ما تواجه منظمات المجتمع المدني معضلات صعبة بوجه خاص في مجال تأمين التمويل والوصول إلى المعلومات الجارية مع الحفاظ في الوقت ذاته على استقلالها، وتجنب إعطاء انطباع بأنها خاضعة لتأثير الأجانب. على أنه يمكن القول إجمالا إن منظمات المجتمع المدني وقطاع المنظمات غير الحكومية تعد بصفة عامة، جهات إسهام حيوي ومزدهر فيما يتعلق بتعزيز إمكانات قيام إدارة فعالة لشؤون المجتمع العالمي. وينبغي لها أن تحتل مكانة أكثر محورية في هياكل إدارة الشؤون العالمية مما كان عليه الوضع قبل ذلك.

وعلى الصعيد الوطني، اتسم موقف موظفي الخدمة المدنية في المنظمات

الحكومية الدولية بالحذر فيما يتعلق بالاعتراف بأن المنظمات غير الحكومية يمكن أن تمثل شركاء مفيدين. على أن العلاقة بين الإمبراطورية والمنظمات غير الحكومية آخذة في التحسن. ويعتبر التعاون بينهما الآن سمة راسخة في الحياة الدولية، على الرغم من أنه لا يزال هناك الكثير مما ينبغي عمله، وقد ارتفع مستوى هذا التعاون بدرجة كبيرة في ريو، مع انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية في عام 1992 . حيث تم اعتماد أكثر من 1400 منظمة غير حكومية في المؤتمر الرسمي، وشاركت آلاف المنظمات الأخرى في المنتدى العالمي الذي عقد بالتوازي معه، وهو أكبر عدد يحضر أحد أحداث الأمم المتحدة، وربما كان ذلك أيضا أوثق تعاون جرى فيما بين القطاعين الرسمي والمستقل.

كما اتسمت مؤتمرات الأمم المتحدة التي عقدت بعد ريو بمشاركة قوية من جانب المنظمات غير الحكومية: مؤتمر حقوق الإنسان في فيينا عام 1993، ومؤتمر الدول الجزرية الصغيرة في بربادوس عام 1994، ومؤتمر السكان والتنمية في القاهرة أيضا عام 1994 . ومن المرجح أن يتكرر ذلك في مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية في كوبنهاجن في مارس 1995 والمؤتمر العالمي للمرأة في بكين في سبتمبر 1995، ومؤتمر المستوطنات البشرية في اسطنبول في يونيه 1996 .

والواقع أن النطاق المتنامي للقوى الفاعلة المشاركة في هذا المجال يجعل التحدي الذي تطرحه قضية إدارة شؤون المجتمع الإنساني أكثر تعقيدا . إذ يتعين على صانعي السياسة أن يخدموا مجموعة متنوعة وأكثر اتساعا من المؤسسات وأن يشركوها ويعبئوا طاقاتها ـ وذلك لمسايرة نطاق أكثر اتساعا من المصالح، والقيم، وأساليب التشغيل. وعلى الرغم من أن التنوع المؤسسي قد يعمل على تعقيد العملية، فإنه قد يؤدي أيضا إلى زيادة قدرة نظام إدارة الشؤون بصورة هائلة على تلبية المطالب المعقدة المفروضة عليه. فالمشكلات التي قد تستمر في طريقها دون أن تلحظها مجموعة من المؤسسات قد تكتشفهامجموعة أخرى، كما أن تلك المشكلات التي تتجاوز قدرة منظمات معينة قد يتسنى التصدي لها بسهولة من جانب منظمات أخرى.

ويصدق هذا بصفة خاصة في مجال التنمية المستديمة، فقد وقع كثير من أخطاء التنمية نتيجة لأن البيروقراطيين، الوطنيين والدوليين، أخفقوا

في التنبؤ بالآثار المحتملة لمشروعات جديدة، أو تجاهلوها. وتلعب منظمات المجتمع المدني أدوارا مهمة في تحديد الاحتياجات الإنمائية الأصيلة، واستهلال المشروعات، وفي تنفيذ المشروعات في بعض الحالات بوصفها وكالات ممولة أو مشاركة في التمويل. وبالنسبة للمشروعات التي تمولها الحكومات والهيئات الحكومية الدولية، فإن إشراك المنظمات غير الحكومية في الإعداد لتلك المشروعات وفي تقييمها يعزز احتمالات النجاح.

وعلى الرغم من أن توفير السبل اللازمة لمشاركة منظمات كثيرة ومختلفة مشاركة بناءة في الأنشطة الدولية تعد مهمة تنطوي على التحدي، فإن التقدم الذي تحقق في ريو، ومنذ ذلك الحين، يوفر أساسا جيدا. وبطبيعة الحال، فإن الهيئات الرسمية تحتاج إلى إقامة صلات مع القطاع المستقل على أساس منتظم، وليس فقط أثناء المؤتمرات الرئيسية أو خلال الإعداد لها. إذ ينبغي لها أن تتواصل مع المجتمع المدني بروح إيجابية، وأن تسعى إلى إسهامه في كافة المراحل، بما في ذلك تشكيل السياسات. وبوسع قوى التغيير داخل المجتمع المدني المساعدة في هذه العملية من خلال ترتيبات تستهدف ضمان التمثيل المتوازن لمصالحها ومواقفها المتنوعة ومن خلال أساليب طيعة للمشاركة.

تمكين الشعوب

تعكس الحيوية الجديدة للمجتمع المدني زيادة كبيرة في قدرة الشعوب ورغبتها في السيطرة على حياتها وتحسينها أو تغييرها. وقد ساعد على تحقيق هذا المرافق التعليمية الأكثر اتساعا، والفرص الأفضل للمرأة والوصول الأكبر إلى المعلومات وكذلك التقدم السياسي. كما بذل عدد من الحكومات، والحركات السياسية، والمؤسسات الأخرى جهودا واعية أيضا لتمكين الشعوب من التعبير عن إرادتها.

ويعتمد ذلك التمكين على قدرة الشعب على أن يوفر سبل المعيشة لنفسه، لأن الفقر يترجم إلى افتقار الفرد للخيارات. ويعتبر الأمن الاقتصادي قضية جوهرية إذا أردنا أن يحظى الشعب بالاستقلال الذاتي وأن يمارس السلطة. وفي حين تضاعف عدد الوظائف المنتجة في مختلف أرجاء العالم، وبصفة خاصة من خلال نمو القطاع الخاص الصغير، فإن جميع المجتمعات

عمليا قد ابتليت ببطالة توهن قواها. ويبدو أن الموقف آخذ في التدهور، حيث يعمل التهميش على تقويض أركان المجتمعات. ولن تتحقق الاستمرارية للتمكين إذا ما كانت الشعوب تفتقر إلى الدخل المستقر.

وتتصل صور الإخفاق الأكثر فظاعة في عملية تمكين الشعوب من ممارسة إرادتها بوضع المرأة. فعلى الرغم من الحملات الواسعة من أجل تحريرها وتحقيق كثير من أوجه التقدم، فلا تزال نسبة كبيرة من نساء العالم لا رأي ولا حول لهن. ويتواصل النضال من أجل تحقيق فرص عمل وأجر متساويين للمرأة في المجال الاقتصادي، وينبغي أن يقترن به نضال مماثل من أجل تحقيق مشاركة وصوت متساويين للمرأة في المجال السياسي.

على أن عدد ونسبة السكان الذين يمكنهم جعل صوتهم مسموعا هما الآن أكبر كثيرا في مختلف أجزاء العالم عما كان عليه الحال في عام 1945. وقد تحقق هذا بصفة رئيسية نتيجة لتصفية الاستعمار، والتحسن الاقتصادي، وانتشار الديمقراطية. بيد أن جماهير الناس بدأت الآن ومن خلال أطر تتعدى عملية الانتخابات، في تأكيد حقها في المشاركة في إدارة شؤون مجتمعاتها، ومن بين هؤلاء السكان الأصليون الذين حرمهم المستوطنون طويلا من السيطرة على أراضيهم التقليدية، والأقليات الإثنية التي تسعى إلى القيام بدور في الحكومة، والمجموعات الإقليمية والمحلية التي تشعر بأن مصالحها قد أهملها القادة الوطنيون. وقد أصبحت هذه المجموعات أكثر فعالية في تأكيد حقوقها.

وبصورة أكثر عمومية، فإن الاتجاهات إزاء الحكومات آخذة في التغير. فالتوتر بين حكومة اليوم وجماعات المعارضة يمثل جزءا حيويا من أية ديمقراطية. ولكن يسود الآن شعور أكبر بالاستياء من العملية السياسية نفسها، وفقدت كل من الحكومات وأحزاب المعارضة والساسة من جميع الأشكال والألوان مصداقيتهم. وربما يكون هذا ناجما في جزء منه عن مطالب الناخبين المتزايدة، وعجز الساسة المتنامي عن تحقيق نتائج، حيث إنه في عالم يتزايد فيه الاعتماد المتبادل، تجد الدول نفسها مقيدة فيما يتعلق بما يمكنها تحقيقه. وهناك أيضا أسباب أكثر عمقا مثل الفساد، واتسام السياسة بالطابع الإجرامي.

وينتظر العديد من الشعوب المزيد من الديمقراطية. إذ لا تشبع دقيقتان

في حجيرة الاقتراع كل بضع سنوات رغبتهم في المشاركة. والكثير منهم غير راض عن الساسة الذين يهملون بعد فوزهم في الانتخابات في نظام ديمقراطي، قطاعات كبيرة بالمجتمع - بل وفي بعض الأحيان أغلبية من الناخبين - الذين صوتوا من أجل «الخاسرين». وتتطلب العلامات الآخذة في الاتساع على الاغتراب عن العملية السياسية، إصلاح إدارة الشؤون داخل المجتمعات، وتحقيق اللامركزية، والأخذ بأشكال جديدة للمشاركة، وبمشاركة أوسع للشعوب مما كانت تسمح به النظم الديمقراطية التقليدية.

القيادة المستنيرة

هناك حاجة ملحة للقيادة التي تمثل جميع بلدان وشعوب العالم، وليس أكثرها قوة فحسب.

لقد اجتمع خمسون بلدا في سان فرانسيسكو في عام 1945 لإنشاء منظمة عالمية يمكنها المساعدة في بناء عالم جديد بين أطلال الحرب، ولم يكن الداعي لتوحيدهم رؤية واضحة للمستقبل بقدر ما كان الإصرار على الحيلولة دون تكرار أهوال الماضي وأخطائه.

وقد لخصت عبارة «لن يتكرر أبدا» باقتدار هدف المؤتمر الذي عقد في سان فرانسيسكو. فيجب ألا يتكرر أبدا إخفاق قادة العالم في منع الكساد العالمي. ويجب ألا يتكرر أبدا إخفاقهم في مواجهة العدوان. ويجب ألا يتكرر أبدا تسامحهم مع الحكومات التي اعتدت على الاعتبارات الأكثر أساسية لكرامة مواطنيها، ويجب ألا يتكرر أبدا إهدارهم لفرص خلق مؤسسات تجعل السلام الدائم ممكنا. كانت تلك هي الأهداف التي أدت بالوفود في سان فرانسيسكو وفي مؤتمر الأمم المتحدة النقدي والمالي الذي عقد في بريتون وودز، نيو هامبشير في يوليو 1994 إلى إنشاء المؤسسات الدولية الرئيسية التي أصبحت جزءا من ترتيبات إدارة شؤون المجتمع العالمي فيما بعد الحرب.

وقد أثار عدد قليل من الوفود التي اجتمعت في سان فرانسيسكو تساؤلات بشأن الدولة ذاتها. ما الذي أفسدته الدول السيئة، وما الذي أمكن للدول الطيبة أن تصلحه. على أنه، ورغم كل شيء، قد تم اجتذاب الكثيرين ممن تتوافر لديهم المؤهلات المطلوبة من القيادة والخبرة، إلى

النسيج المتزايد الاتساع للدولة خلال السنوات الثلاثية السابقة لتلك الحرب. والآن، وبعد انتهاء الحرب، وجهت الملكات الذهنية العاملة في حقل الخدمة المدنية والتي بلغت ذرى جديدة خلال الحرب إلى بناء دول الرفاهةوأجهزة الأمم المتحدة.

وبعد مرور أربعين عاما منذ ذلك التاريخ، تقلص القطاع العام وفقدت الخدمة في الدولة مكانتها الرفيعة. وفي حين أن القيادة أصبحت مطلوبة بصورة ملحة مرة إخرى، إلا أنها قيادة لها طابع مختلف، طابع يتم من خلاله التماس رصيد الالتزام بالخدمة المدينة في صفوف السياسيين وموظفي الخدمة المدنية فحسب، بل أيضا في القطاع التطوعي، وفي المشروع الخاص، وفي المجتمع المدني العالمي بأسره إنها القيادة التي تمثل جميع بلدان العالم وشعوبه وليس الأكثر قوة منها فحسب.

ولا ينبغي النظر إلى مفهوم القيادة الموزعة والديمقراطية على أنه مفهوم متناقض. فهو يستمد قوته من المجتمع، كما يستمدها من الدولة، ويستمدها من التضامن بأكثر مما يستمدها من السلطة. وهي قيادة تعمل عن طريق الإقناع، والتعاون، وتوافق الآراء بأكثر مما تعمل عن طريق الفرض والأمر. قد تكون أقل بطولة لكنها شكل القيادة الوحيد الذي يرجح أن يثبت فعاليته.

إن التحديات التي تواجه العالم اليوم أكثر تعقيدا بصورة واسعة عن تلك التي واجهت الوفود المشاركة في سان فرانسيسكو، وتتطلب جهودا تعاونية لإيجاد نظام لإدارة شؤون مجتمعنا العالمي يناسب الظروف الحالية على أفضل وجه ـ نظام مطلع على الواقع بفضل فهمه للتحولات المهمة التي وقعت خلال نصف القرن الماضي وتوجهه قيادة مستنيرة.

2 قيم من أجل الجوار العالمي

أعلنت ديباجة ميثاق الأمم المتحدة تصميم شعوب العالم على «أن نأخذ أنفسنا بالتسامح، وأن نعيش معا في سلام وحسن جوار». ولم يكن الذين صاغوا هذه الكلمات أول من وضعوا رؤية لعالم واحد يكون كل الناس فيه جيرانا. فلقد استلهمت عصبة الأمم مثلا أعلى مشابها لهذا في مطلع القرن الحالي. وقبل ذلك بزمن طويل، تحدث الفلاسفة والمفكرون الدينيون والسياسيون عن الأسرة الإنسانية.

إن الالتزام برعاية الآخرين، وتوخي أرفع صفات السلوك بين البشر، يتجسد بالنسبة لكثير من الثقافات في مدلول العبارة القائلة بأن يكون الإنسان «جارا طيبا». ومع تطور التنظيم الاجتماعي الإنساني ليشمل معرفة جماعات إنسانية أوسع نطاقا والولاء لها، اتسع نطاق الواجبات التي يفرضها الجوار.

على أن قلة محدودة من الناس هي التي استطاعت أن ترى العالم، حتى في عام 1945، بوصفه جوارا واحدا. إلا أن التغييرات التي واكبت نصف القرن الأخير أخذت في تحويل الجوار العالمي البادىء في البزوغ إلى حقيقة واقعة.

حقائق عن المجاورة

لم يحدث من قبل على الإطلاق أن كان لمثل هذا العدد الكبير من الناس مثل هذا القدر من الأمور المشتركة فيما بينهم، كما لم يحدث من قبل أن كانت الأشياء التي تفرق بينهم بهذا الوضوح.

لقد جذب مصطلح «القرية العالمية» الانتباه إلى الآثار المترتبة على الغزو الإلكتروني للفضاء. ذلك أن التكنولوجيا جعلت العالم أصغر مساحة من خلال اختصار المسافات والزمن. وقد أكدت الصور الملتقطة من الفضاء، عدم أهمية الحدود الأرضية. على أن أشياء كثيرة حدثت منذ بدأت الأقمار الصناعية تطوف حول العالم. وليست خطى التقدم في مجالات النقل والاتصالات السلكية واللاسلكية إلا مجموعة واحدة فقط من العوامل التي تجعل البشر المنتشرين في كل مكان جيرانا.

وكما لاحظنا في الفصل الأول، فإن التجارة والتنمية الصناعية والمؤسسات عبر الوطنية والاستثمار، تربط هي الأخرى بين مختلف أنحاء العالم على نحو أوثق من ذي قبل، من خلال عدد وفير من الوسائل. وقد حمل القليل من التطورات معنى الاعتماد المتبادل على النطاق العالمي على نحو يضارع في قوته الشواهد المتنامية على أن كل شيء يعتمد على الموارد الإيكولوجية للأرض، وأن كل شيء معرض للخطر في مواجهة تدهورها. ومن أجل إقامة بنيان متين للاعتماد المتبادل سيتطلب الأمر من جميع البلدان أن تعمل معا.

والواقع أنه في إطار الجوار العالمي، يتعين على المواطنين أن يتعاونوا لخدمة أغراض كثيرة: للمحافظة على السلم والنظام، وتوسيع النشاط الاقتصادي، والتصدي للتلوث، ووقف التغير المناخي أو الحد منه، ومكافحة الأمراض الوبائية، وكبح جماح انتشار الأسلحة، ومنع التصحر، والحفاظ على التنوع الوراثي وتنوع الأنواع، وردع الإرهابيين، وتفادي المجاعات، والتغلب على الركود الاقتصادي، واقتسام الموارد الشحيحة، واعتقال المتاجرين في المخدرات، وما إلى ذلك. إن المسائل التي تتطلب من الدول القومية توحيد جهودها-وبعبارة أخرى، تدعو إلى اتخاذ إجراءات فعالة على مستوى الجوار العالمي-في تزايد مستمر.

إن ما يحدث على مسافات بعيدة أصبح الآن أكثر أهمية. فاستخدام

الرذيذات (الإيروسول) في أوروبا يمكن أن يسبب سرطانات الجلد في أمريكا الجنوبية، ونقص المحاصيل في روسيا يمكن أن يعني المزيد من الجوع في أفريقيا، والركود الاقتصادي في أمريكا الشمالية يمكن أن يدمر الوظائف في آسيا، والصراعات في أفريقيا يمكن أن تجلب المزيد من طالبي اللجوء إلى أوروبا، والصعوبات الاقتصادية في أوروبا الشرقية يمكن أن تؤدي إلى كراهية الأجانب في أوروبا الغربية. وللأسباب نفسها، فإن النشاط الاقتصادي في شرقي آسيا يمكن أن يحمي العمالة في الولايات المتحدة، ويمكن لتغير التعريفات في أوروبا أن يخفف الضغط على الغابات في المناطق الاستوائية، وإعادة الهيكلة الصناعية في الشمال يمكن أن تخفف من حدة الفقر في الجنوب، وهو ما يمكن أن يؤدي إلى توسيع الأسواق أمام الشمال. لقد أدى اختصار المسافات، وزيادة الصلات، وتعميق الاعتماد المتبادل-أدت جميعا مع تفاعلاتها-إلى تحول العالم إلى جوار بشري واحد.

وتمثل الحركات التي يحفزها الإحساس بوحدة الإنسانية، المتجاوز لاعتبارات الانقسامات القومية، علامة أخرى على تصور العالم إلى جوار واحد. ولقد أكدت هذه الحركات عبر الوطنية من خلال جهودها من أجل تحرير المرأة، أو حماية حقوق الإنسان، أو وقاية الصحة على سطح الكوكب، أو من أجل خلق عالم يخلو من الأسلحة النووية السمات الإنسانية المشتركة لسكان العالم. غير أن هذه التطورات لا تكفي لجعل فكرة الجوار العالمي أمرا مقبولا لجميع من يعيشون على هذه الأرض.

إن مجتمعنا العالمي القائم اليوم-شأنه في ذلك شأن معظم المجتمعات الحالية-بعيد عن أن يكون مثاليا، ففيه كثير من أوجه النقص. فالمقيمون فيه لا يلقون جميعا المعاملة العادلة، ولا تتوافر لهم فرص متكافئة. ويعاني الملايين من الحرمان لدرجة أنهم لا يشعرون بكونهم ينتمون إلى هذا الجوار العالمي الواحد، بعد أن أغفلتهم موجات التقدم التي حدثت خلال العقود الأخيرة. وإذا كانت ثورة الاتصالات قد أثرت فيهم، فإنها قد أكدت إحساسهم بالعزلة. ولا يعتبر رد الفعل هذا دليلا على عدم نشوء جوار أو مجتمع عالمي، ولكنه يمثل تحديا لإدارة شؤون هذا المجتمع العالمي فيما يتعلق بالحد من الإحساس بالغربة بين الجيران.

وعلى صعيد آخر، لا يعني تحول العالم إلى جوار واحد لكل البشر، أن الدول القومية لم تعد ذات أهمية. لكن الدول، وكذلك الشعوب، تواجه تحديا يتمثل في ابتكار أساليب لإدارة شؤونها، أو لاستحداث نهج جديد لإدارة شؤون المجتمع العالمي لصالح الجميع. ويدور جانب كبير من هذا التقرير حول الكيفية التي يمكن للعالم بها أن يجعل من الجوار المشترك وطنا ملائما لجميع مواطنيه.

عوامل التوتر في الجوار

يعرف الجوار بمدى القرب. ذلك أن جغرافية المكان، وليست الروابط المجتمعية أو القيم المشتركة، هي التي تجمع بين الجيران، وقد لا يميل الناس إلى جيرانهم، وقد لا يثقون فيهم أو قد يخشونهم، بل قد يحاولون تجاهلهم أو تجنبهم. ولكنهم لا يستطيعون الهرب من الآثار المترتبة على مشاركتهم المكان. وعندما يكون الكوكب هو مكان الجوار فلن يكوم متاحا لهم خيار الابتعاد عن جيران السوء.

هذا الجوار، أو الجيرة العالمية الناشئة، تصوغ روابط جديدة للصداقة والمصلحة، ولكنها تخلق توترات جديدة أيضا. فلم يحدث من قبل على الإطلاق أن كان لمثل هذا العدد الكبير من الناس مثل هذا القدر من الأمور المشتركة فيما بينهم، ولم يحدث من قبل أيضا أن كانت الأشياء التي تفرق بينهم بهذا الوضوح. وفي الأماكن الفسيحة غير المزدحمة، يمر التنوع دون أن يلحظه أحد. أما والناس يتصادمون بعضهم مع البعض الآخر بشكل أكثر تواترا، فإن الاختلافات الصغيرة تصبح أكثر وضوحا وأشد إثارة للخصومة.

إن المجتمعات ذات الثقافات المتعددة تواجه توترات في أنحاء كثيرة من العالم، فتقسيم الهند بعد أن استعمرتها بريطانيا، والخط الأخضر الذي يقسم قبرص، يشهدان على فشل الدول الحديثة في التوفيق بين المجتمع والأرض من خلال استبدال الوطنية بمصادر الهوية المترسخة، دينية أو عرقية أو لغوية، وبالمثل تفعل ذلك أحداث الشغب في مدن الولايات المتحدة أو البيوت المحترقة في بلفاست. والآن يواجه العديد من البلدان الصناعية التحديات التي تنطوي عليها النزعة الجديدة لتعدد الثقافات التي تغذيها

هجرات ما بعد الحرب. وكلما تقبل الناس منطق الاعتماد المتبادل المتعاظم للمجتمع الإنساني، أصبحوا أكثر استعدادا للبحث عن فرص للتغلب على الأفكار المدمرة «للآخرية» و«الانفصالية» ولإيجاد سبل ملائمة للعمل معا.

لقد جاء القلق الذي يسري في جوارنا العالمي نتيجة لعدد من التغيرات التي ناقشناها في الفصل الأول، ولاسيما انتهاء الاستعمار والحرب الباردة ،وفي تحول مهم مماثل يفسح عصر الصناعة الطريق أمام عصر ما بعد الصناعة الذي يتصف بعدم اليقين. وتجري إعادة ترتيب العلاقات الاقتصادية التقليدية، وتحل الخدمات محل الصناعة التحويلية بوصفها قوام الحياة للاقتصادات المتقدمة. وتصبح قطاعات بأكملها متقادمة ويجري إلغاء وظائف برمتها. ولكن هناك أوضاعا اقتصادية ملائمة تنفتح آفاقها أمام بعض الناس، مثلما تغلق أوضاع أخرى أبوابها أمام الآخرين.

وتغيرات بمثل هذا الحجم تخلق توترات داخل المجتمع. بعض هذه التوترات ينشأ نتيجة لأن الناس يجدون أنفسهم في مواجهة مستقبل معقد وغير محدد. وينشأ بعضها الآخر نتيجة للصدام بين المألوف والمغاير. ويجد الناس أنفسهم مضطرين إلى التوافق مع الظروف الجديدة. ويجد الكثيرون أنهم يعيشون بين أناس كانوا من قبل يعتبرون غرباء، ويصبح مطلوبا منهم أن يتصرفوا بشكل مختلف في الأماكن العامة، وفي مكان العمل وفي البيت.

وتحدث بعض التوترات لأن التحولات الكبرى لا تؤثر في كل الأشخاص بدرجة متساوية، فالتغيير قد ينفع البعض بينما يضر البعض الآخر. وهو يعطي السلطة لجماعات كانت في السابق على هامش النفوذ، بينما يضعف من سلطة جماعات اعتادت أن تكون في مقعد القيادة. ويكتسب المجتمع غنى أكثر من خلال الحرية المتزايدة للمرأة من أجل السيطرة على حياتها ومن أجل تشكيل هياكل الإدارة والمشاركة الكاملة فيها، ولكن تغير المفاهيم بشأن أدوار كل من الجنسين ينطوي على معاناة التخلي عن مواقف وأعراف اجتماعية مترسخة بعمق.

وعلى الصعيد الدولي، تواجه الدول الكبرى التقليدية مطالبة بقية دول العالم بأن يكون لها دور أكبر في إدارة شؤون المجتمع العالمي، وقد تتزايد الضغوط عند إغفال تلك المطالب. وينشأ الضغط كذلك من قوى الفساد

والإجرام، والقوى التي تخدم مصالحها الخاصة والتي تستغل حالات عدم الاستقرار التي يخلقها التغير في الجوار العالمي.

ومع تآكل الحدود المادية والحدود الأخرى التي تفصل بين المجتمعات والثقافات والدول، بفعل موجات التغير الفكري والتكنولوجي، تتعرض الأفكار المرعية المتعلقة بالمواطنة، والسيادة، وتقرير المصير، للتحدي. وقد بدأت تقل حدة الخلاف الأيديولوجي والمواجهة العالمية في عالم التسعينيات.

ومع هذا، فإن هذا العالم ليس عالما أحادي الأقطاب، ولكنه عالم له طابع أكثر تعددية، ولديه إمكان لرعاية مجموعة من الثقافات ومصادر الهوية الشخصية أوسع بكثير مما كانت تستطيع الولايات المتحدة أو الاتحاد السوفييتي أن تتسامح إزاءه أثناء الحرب الباردة، في داخل كل منهما على أقل تقدير، ومن ثم، تقل الدعوة عن ذي قبل إلى الاتساق الأيديولوجي والانضباط الثقافي. ويعني هذا كله أن عالمنا هذا أفضل أو يمكنه أن يكون كذلك، وإن كان لا يوجد حتى الآن نظام عالمي مهيأ لتلبية حاجات الجوار العالمي.

وليس من المستغرب، في ضوء الاتجاهات التي تعمل على زعزعة الاستقرار، أن تعاني أجزاء كثيرة من العالم من الاضطراب والقلاقل، لدرجة أن مجتمعات عديدة تشعر بأنها مهددة، وأن أناسا كثيرين يبدون كما لو كانوا يبحثون عن الاتجاه والمعنى. وهذا من شأنه أن يصعّب الوصول إلى اتفاق حول الإجراءات المشتركة بين حكومات ومؤسسات وشعوب هذا العالم العديدة. ولكنه يهيىء الفرص كذلك، ويمارس الضغط على المجتمع العالمي من أجل صياغة لإدارة شؤون مجتمعنا العالمي تتفق مع الواقع الجديد.

وفي هذا الفصل، نفكر مليا في المعايير والقيم التي ينبغي أن توجه العالم والأخلاقيات التي تستلهمها الحياة في إطار الجوار العالمي. وقد اقتنعت اللجنة منذ البداية بأنه أيا كانت الأفكار التي تقدمها من أجل التغيير المؤسسي وغيره من أنواع التغيير. فلابد أن تنهض هذه الأفكار على قيم تعالج المهام التي يواجهها العالم المعاصر.

أخلاقيات الجوار

هناك عوامل عديدة ستحدد نوعية إدارة شؤون المجتمع العالمي. وفي

مقدمة هذه العوامل القبول الواسع بوضع أخلاقيات عالمية للمجتمع المدني لتوجيه سير العمل في إطار الجوار العالمي، والقيادة الشجاعة المفعمة إيمانا بهذه الأخلاقيات على جميع مستويات المجتمع. فمن دون أخلاقيات عالمية، سوف تتزايد الاحتكاكات والتوترات المعيشية في الجوار العالمي، ودون قيادة، ستواجه حتى أفضل المؤسسات والإستراتيجيات صياغة بالفشل.

ولكي نكون جيرانا عالميين، فإننا نحتاج إلى طرق جديدة لكي يفهم بعضنا بعضا، وإلى طرق جديدة للحياة أيضا. وقليل من الناس هم الذين يدركون هذا على نحو أفضل، أو يعترفون به بالوضوح الذي أدركته به بربارا وورد عندما كتبت في عام 1971، في بحث قدمته إلى «اللجنة البابوية للعدل والسلام»: «إن أهم تغيير يستطيع أن يقوم به الناس هو تغيير طريقتهم للنظر إلى العالم. إننا نستطيع أن نغير دراستنا، ووظائفنا، وجيراننا، بل وبلادنا وقاراتنا، ونظل رغم هذا كما كنا دائما. ولكن دعونا نغير زاوية رؤيتنا الأساسية، وسوف يتغير كل شيء-أولوياتنا وقيمنا، وأحكامنا، ومطالبنا . وقد حدث مرارا وتكرارا، في تاريخ الأديان، أن حدد هذا الانقلاب الشامل في التخيل، بداية حياة جديدة... ومنعطفا للقلوب، وبصيرة يرى الناس من خلالها بعيون جديدة، ويفهمون بعقول جديدة، ويحولون طاقاتهم إلى طرق جديدة للمعيشة».

إن على الناس أن يروا بعيون جديدة، ويفهموا بعقول جديدة، قبل أن يتمكنوا بحق من التحول إلى طرق جديدة للمعيشة. وذلك هو السبب في ضرورة أن تكون القيم العالمية هي حجر الزاوية في إدارة شؤون المجتمع العالمي. ونحن نعتقد أن كثيرا من الناس على النطاق العالمي، وخصوصا الشباب، هم أشد رغبة في الاستجابة لهذه القضايا من حكوماتهم، والتي يبدو أن المدى القصير في سياق النفعية السياسية هو الذي يحتل موقع الصدارة في أولوياتها. ويحتاج الناس والحكومات على السواء إلى إيلاء اهتمام أكبر لمصالح الأجيال المقبلة، التي يتصرف الجيل الحالي بوصفه وصيا عليها.

وفي عالمنا السريع التغير، تصبح المعايير والقيود التي تتضمنها القيم والمبادىء المتعارف عليها، أكثر أهمية فسيتعذر دونها-إن لم يكن من المستحيل . إنشاء أشكال أكثر فاعلية وشرعية لإدارة شؤون مجتمعنا العالمي، وسيكون

على هذه المبادىء أن تتلاءم مع ظروف يومنا هذا، التي تختلف اختلافا أساسيا عن ظروف العصور السابقة في ثلاثة مجالات مهمة هي: الطابع المتغير للصراعات المتسمة بالعنف في العالم، والتي تنشب اليوم في أغلب الأحيان بين الناس داخل الدول، وكذلك القدرة المتعاظمة لقوى فاعلة خاصة ومستقلة على إثارة الأزمات، وعلى حلها أو زيادة حدتها، وأخيرا الفهم الجديد للأخطار التي تهدد سلامة الكوكب والنظم المعززة للحياة فوقه، وبالتالي للبقاء الإنساني.

وكما وصفنا في بقية هذا الفصل، فإن تأسيس بعد أخلاقي لإدارة شؤون مجتمعنا العالمي يتطلب نهجا ثلاثيا يتضمن ما يلي:

- إعلان وتشجيع الالتزام بالقيم الأساسية المتعلقة بنوعية الحياة والعلاقات، وتعزيز الإحساس بالمسؤولية المشتركة إزاء الجوار العالمي.

- التعبير عن هذه القيم من خلال الأسس الأخلاقية لمجتمع مدني عالمي، والقائمة على الحقوق والمسؤوليات المحددة التي تشارك فيها كل القوى الفاعلة، العامة والخاصة، الجماعية والفردية.

- تجسيد هذه الأخلاقيات في النظام المتطور للمعايير الدولية، ومواءمة المعايير القائمة للسيادة وتقرير المصير، مع الحقائق المتغيرة، حسبما تقتضي الضرورة.

قيم الجوار

ينبغي أن يتعامل الناس مع الآخرين على النحو الذي يرغبون في أن يعاملوا به.

نحن نعتقد أن من الممكن-إلى حد كبير-تعزيز الجهود المبذولة من أجل تحسين إدارة شؤون المجتمع العالمي من أجل مواجهة التحديات المعاصرة، من خلال الالتزام المشتركة بمجموعة من القيم الأساسية التي يمكن أن توحد بين الناس من مختلف الخلفيات الثقافية والسياسية والدينية والفلسفية. ويتعين أن تكون هذه القيم ملائمة لاحتياجات كوكب يزداد ازدحاما وتنوعا.

وعلى الرغم من التغيرات البعيدة المدى المبينة في الفصل الأول، فإن الدول تظل وحدها المجموعة الأهم بين المجموعات التي تشكل القوى الفاعلة

الدولية. وبقدر ما يصدق هذا القول، فإن المعايير التقليدية المنظمة للعلاقات بين الدول ستظل تمثل مصدرا أساسيا للاستقرار. على أن هناك حاجة الآن إلى تكييف بعض هذه المعايير وفقا للظروف الجديدة، ومن المهم بصفة أساسية في هذا الصدد تعزيز إدارة شؤون المجتمع العالمي بالديمقراطية، على جميع المستويات، وبحكم القانون الواجب النفاذ (انظر الفصل السادس).

إن القيم والمبادىء الموجهة للسلوك الإنساني تكون عادة، في الأوقات التي يسودها الاستقرار وتكون سلطة وقدرة المؤسسات القائمة قوية وآمنة، من الأمور المسلم بها. أما في أوقات عدم الاستقرار، فإن الاحتمال الأرجح أن تكون القيم السائدة موضعا للشك أو الجدل أو التحدي من قبيل التناقض إذن، أن تكون القيم، في الأغلب الأعم، أكثر تعرضا للشك في الوقت الذي تكون فيه الحاجة إليها أشد. على أنه من خلال توفير الإحساس بالاتجاه، فإن بمقدور القيم المشتركة أن تساعد الناس على أن يروا إلى أبعد من صدامات مصالحهم المباشرة، وعلى أن يتصرفوا في ضوء مصالح متبادلة أوسع، وأبعد مدى.

ونحن نرى أن في وسع الإنسانية جمعاء أن تؤيد القيم الأساسية المتعلقة باحترام الحياة، والحرية، والعدالة والإنصاف، والاحترام والرعاية والأمانة المتبادلين. هذه القيم جميعا تهيىء الأساس لتحويل جوارنا العالمي القائم على التبادل الاقتصادي والاتصالات المحسنة، إلى مجتمع عالمي أخلاقي يرتبط فيه الناس بما هو أكثر من روابط الجوار أو المصلحة أو الهوية. فجميعها نابعة، بطريقة أو بأخرى، من المبدأ الذي ينسجم مع التعاليم الدينية في جميع أنحاء العالم، والذي يقضي بأنه ينبغي أن يتعامل الناس مع الآخرين على النحو الذي يرغبون في أن يعاملوا به. وهذا هو الشيء الجوهري الذي تمثل في الدعوة الواردة في ميثاق الأمم المتحدة للاعتراف «بالكرامة المتأصلة لكافة أعضاء الأسرة الإنسانيةوحقوقهم المتساوية وغير المنقوصة».

احترام الحياة

يعتبر احترام الحياة، وما يترتب على ذلك من نتيجة ملازمة تتمثل في عدم اللجوء للعنف، أمرا حيويا لرفاهة أي جوار. فالعنف ضد الأفراد

يتنافى مع الكرامة المتأصلة في جميع الكائنات البشرية. واستخدام العنف على نطاق واسع في مختلف المواقف يقوّض ادعاءات الإنسانية بالتمدين. ويحفل التاريخ الحديث بأمثلة النزاع والقهر التي عوملت فيها حياة الإنسان بأشد أنواع الازدراء والقسوة. وقد حدثت مذابح واسعة في أنحاء عديدة من العالم وصلت في بعض الأحيان إلى الإبادة الجماعية من حيث قصدها ومداها.

وعلى صعيد أوسع، يتعرض أمن الناس للخطر بفعل ثقافة العنف التي سرت عدواها إلى مجتمعات كثيرة، وترتب عليها ضياع احترام الحياة الإنسانية. ويرتبط هذا الاتجاه في بعض الحالات بالتطرف السياسي من نوع أو آخر، لكنه يشكل في الحالات الأخرى جزءا من عملية هدم أنظمة القيم التي تهيىء الاستقرار للمجتمعات. إن قدسية الحياة مفهوم يتبناه الناس على اختلاف معتقداتهم، وكذلك أنصار الفلسفة الإنسانية العلمانية. ويعد التصدي لأسباب العنف السياسية والاقتصادية والاجتماعية أو غيرها، والترويج لمبدأ اللاعنف، بمنزلة هدفين حيويين لإدارة شؤون المجتمع العالمي.

الحرية

نحن نؤمن بأن جميع البشر قد ولدوا متساوين في حقهم في الكرامة الإنسانية، وأن من حقهم التمتع بحريات أساسية معينة: حرية تحديد هويتهم والتعبير عنها، واختيار شكل العبادة الخاصة بهم، والحصول على الرزق، والتحرر من الاضطهاد والقهر، وتلقي المعلومات. وتشمل الحريات الأساسية كذلك حرية الكلام، وحرية الصحافة وحق التصويت. ودون هذه الحريات، يصبح العالم ساحة للمعارك بين الأفراد والجماعات المتحاربة، يسعى فيها كل منها لحماية مصالحه أو لفرض سلطته على الآخرين.

وتعتبر الحرية-بعد الحياة-أثمن ما يحرص الناس عليه ويقدرونه. والحرية، في أكثر مفاهيمها ثراء، هي كل ما يمكّن الناس من اختيار مسارات حياتهم، ولكي يصبحوا ما يستطيعون أن يكونوا عليه. لكن حقوق الناس وأوجه استحقاقهم التي يتمتعون بها بالفعل عبر العالم تقصر بكثير عن تحقيق الحرية بهذا المعنى. وإدارة شؤون المجتمع العالمي معنية أساسا بتعزيز الحقوق والقدرات والرفاهية.

لقد أصبح الناس في مختلف أنحاء العالم أكثر إدراكا للتهديدات المحتملة لحريتهم، من جانب مجموعة متنوعة من القوى والظروف، فقد يأتي التهديد من الحكام المستبدين، أو من الجماعات السياسية التي تحاول التشبث بالسلطة بشكل غير مشروع أو لاغتصاب السلطة، أو من إجراء قُصِدَ منه قمع الجماعات العرقية أو طردها (وأحيانا حتى أولئك الذين يشكلون أغلبية داخل بلد من البلدان)، أو من انهيار الدولة وما يصاحب ذلك من فوضى. وحتى حيثما يسود النظام، تواجه الحرية تهديدا بسبب الحرمان، والاضطراب الاقتصادي، والقهر القائم على التفرقة بسبب نوع الجنس (ذكر أو أنثى)، وإساءة معاملة الأطفال، وثقل وطأة الديون، وغير ذلك من الأنماط الاجتماعية والاقتصادية، وقد يكون التهديد خارجيا أيضا، من جانب دولة تتحول إلى أعمال النهب، أو حتى من جانب مؤسسة تجارية تقهر أنشطتها أحد المجتمعات المحلية أو ثقافته التقليدية.

إن التهديد الموجه إلى الحرية في أي جزء من الجوار العالمي ينبغي النظر إليه باعتباره تهديدا للجوار واتخاذ الإجراءات ضد محاولات انتهاك الحق في الحرية يعد مسؤولية مشتركة.

العدل والمساواة

إن العدل والمساواة قيمتان أساسيتان من قيم الإنسانية، واحترامهما أمر لا غنى عنه للسلم والتقدم، كما أن غيابهما يمكن أن يؤدي إلى إثارة الاستياء وزعزعة الاستقرار. وعلى الرغم من أن الناس يولدون في ظروف اقتصادية واجتماعية غير متساوية إلى حد كبير، فإن التباين الكبير في أحوالهم، أو في فرص الحياة المتاحة أمامهم يعد إهانة لإحساس الإنسان بالعدل، وفي الحالات التي تلقى فيها أعداد كبيرة من المواطنين معاملة غير منصفة، أو يحرمون من حقوقهم، وفي الحالات التي لا يتم فيها التصدي للظلم الفادح، فلا مناص من أن يتفجر السخط وربما الصراع. وعندما كان الناس يعيشون في عالم أقل تكاملا، كانت حالات عدم الإنصاف التي تهمهم ذات طابع محلي أو وطني. أما اليوم، ومع اتساع نطاق وسائل الاتصال، فقد أخذ التفاوت العالمي يزداد وضوحا. وهناك أيضا تسليم واسع النطاق بأن كثيرا من حالات عدم الإنصاف تنشأ أو تتعزز نتيجة لحدوث تطورات

في أماكن أخرى، كانت بعيدة في وقت من الأوقات.

إن «الاهتمام» بتحقيق الإنصاف لا يساوى «الإصرار» على تحقيق المساواة، لكنه يدعو إلى بذل جهود مدروسة للحد من حالات الظلم الفادحة، والتصدي للعوامل التي تتسبب في حدوثها أو إدامتها، وتشجيع اقتسام الموارد على نحو أكثر عدلا. والواقع أن الالتزام الأوسع نطاقا بالإنصاف والعدل هو أمر أساسي من أجل مزيد من الإجراءات الهادفة إلى الحد من التفاوت، والتوصل إلى توزيع أكثر توازنا للفرص على اتساع العالم كله. فالالتزام بالإنصاف في كل مكان هو الأساس الوحيد الآمن من أجل إقامة نظام عالمي أكثر إنسانية يمكن للعمل المتعدد الأطراف في إطاره ـ من خلال كسر حدة التفاوت الحالي ـ أن يرتقي بالرفاهية والاستقرار العالميين.

كذلك يقتضي الأمر احترام الإنصاف أيضا في العلاقات بين الأجيال الحاضرة والمقبلة. إن مبدأ الإنصاف بين الأجيال يشكل الأساس لإستراتيجية التنمية المستديمة، التي تهدف إلى ضمان ألا يضر التقدم الاقتصادي بفرص الأجيال المقبلة من خلال استنزاف رصيد رأس المال الطبيعي الذي يعمل على استمرار الحياة الإنسانية على كوكب الأرض. ويتطلب الإنصاف من جميع المجتمعات غنيها وفقيرها أن تنتهج هذه الإستراتيجية.

الاحترام المتبادل

إن التسامح أمر لا غنى عنه للعلاقات السلمية في أي مجتمع. وعندما يتحول التسامح إلى احترام متبادل، وهي صفة أكثر إيجابية، فإن نوعية العلاقات ترتقي بشكل واضح. ومن ثم فإن الاحترام المتبادل يشكل أساسا لإقامة مجتمع تعددي-وهو نوع المجتمعات الذي يمثله الجوار العالمي ذاته-لا يتميز بالاستقرار فحسب بل باحترام تنوعه الذي يغنيه.

وعلى مر التاريخ، كان التعصب يميل إلى الاشتداد في فترات الصعاب أو عدم اليقين. ولقد شهد التطرف العنصري والديني أخيرا تصاعدا ملحوظا في أنحاء كثيرة من العالم، وحدثت تفجرات عنيفة لأعمال العدوان العرقية، وأظهرت بعض الحركات القومية حدة بالغة في كراهية الأجانب.

وظهرت حركات للفاشية الجديدة أو استجمعت قوتها في بعض أنحاء أوروبا، ومثلت الأقليات العرقية أهدافا مبكرة لأعمال قوتها التي قامت بها

تلك الحركات. وفي أماكن أخرى، وقف المتطرفون الدينيون على أهبة الاستعداد لاسخدام العنف من أجل تحقيق أهدافهم. وأظهرت نزاعات مدنية كثيرة مستويات متطرفة للعنف والوحشية. وربما مثلت بعض محاولات تأكيد هويات معينة، في جانب منها،رد فعل ضد العولمة وإضفاء طابع التجانس، والتحديث، والعلمنة. على أنه مهما كانت الأسباب، فإن التعصب هو طابعها المشترك.

ولقد أصبح اللجوء إلى العنف، في أجزاء مختلفة من العالم، من أجل تحقيق الأهداف السياسية هو النمط المتبع. وقد تمثل ذلك في أوضح صوره في الصراعات الأهلية البشعة في أماكن مثل أفغانستان، وأنغولا، وأذربيجان، والبوسنة والهرسك، ورواندا، وليبيريا، والسودان، والصومال، وطاجيكستان، وموزمبيق. على أنه ظهر واضحا أيضا في كثير من المجتمعات التي استخدمت الحكومات فيها العنف لقمع المعارضة أو لإدماج الجماعات الرافضة، باستخدام القوة.

إن على المجتمع العالمي أن يؤكد من جديد أهمية التسامح واحترام «الآخر»: أي احترام الأشخاص الآخرين، والأجناس الأخرى، والمعتقدات الأخرى، والتوجهات الجنسية الأخرى، والثقافات الأخرى. كما ينبغي أن يعقد العزم على دعم هذه القيم وتوفير الحماية ضد الأعمال التي يقوم بها أولئك الذين يدنسونها. وينبغي أن يكون المبدأ المرشد هو أن لجميع الجماعات والأفراد الحق في الحياة بالشكل الذي يناسبهم ماداموا لم ينتهكوا مبدأ الحقوق والحريات المتكافئة للآخرين.

مراعاة الغير

تتوقف نوعية الحياة في المجتمع-إلى حد كبير-على تقبل أفراده لواجب مراعاة جيرانهم، ويرتقي إحساس المجتمع بالمصالح المشتركة والرفاهية المشتركة عندما يتحلى مزيد من المواطنين بروح المراعاة والاهتمام بالمواطنين الآخرين، سواء أكانت نابعة من التقليد الأفريقي، أو الالتزام الإسلامي بآداب الضيافة، أو من أعراف الثقافات الأخرى.

إن مثل هذه المواقف تؤدي، بوجه عام، إلى مبادرة المجتمع بالقيام بالإجراءات اللازمة لتخفيف حدة المعاناة والمشقة، والتصدي للمشاكل على

كثرة أنواعها. كذلك توفر نوازع المراعاة والرحمة والدافع إلى العامل الإنساني-وإلى تخصيص قسط مما يتمتعون به لمن هم أقل حظا-الذي تحتاج إليه كل المجتمعات. وفضلا عن حفز الناس على القيام بالعمل الطوعي، يمكن لغريزة المراعاة لدى المواطن أن تكون عاملا يحفز الإدارات الرسمية على العمل.

ولقد تعاظمت الحاجة إلى هذه الصفات مع بداية ظهور النتائج المترتبة على المعاصرة (التي كانت بارزة أصلا في الدول الصناعية) في البلدان الأخرى كذلك بدرجات متفاوتة. وهي تتضمن الاتجاه نحو تفكك الروابط الأسرية، وتزايد حالات فشل الزيجات، وارتفاع معدلات الأسر الوحيدة الوالد وكبار السن في السكان، وتزايد نسبة مجهولي الهوية في الحياة الحضرية.

وفي إطار الجوار العالمي، يجب أن تكتسب غريزة المراعاة مدى عالميا. ولقد أظهر ملايين من الناس بالفعل تأثرهم بهذا عندما ساعدوا الوكالات الطوعية التي تقدم الدعم لمشاريع مكافحة الفقر، أو تضطلع بأعمال الإغاثة الإنسانية في مختلف أنحاء العالم. ومن ثم، ينبغي تعظيم مكانة الذين تحركهم النوازع النبيلة. وتتمثل مهمة إدارة شؤون المجتمع العالمي في تشجيع المراعاة من خلال السياسات والآليات التي تيسر التعاون من أجل مساعدة من هم أقل حظا، أو من يحتاجون إلى العون والدعم في العالم.

النزاهة

النزاهة هي أساس الثقة الضرورية للعلاقات بين الناس والمنظمات، وفيما بينهما كذلك. ونظرا لأهميتها الحيوية للعمل المنظم في أي منظمة أو مجتمع، فإن لها أهمية فائقة لنظم إدارة فيمايتعلق بإدارة شؤون المجتمع على جميع المستويات. وتعتمد نوعية إدارة شؤون المجتمع-أولا وقبل كل شيء-على واضعي السياسات وعلى الذين يلتزمون ممن يحتلون مواقع السلطة بالمبادىء والمثل العليا.

وتتأكد أهمية النزاهة من خلال الأدلة المتعاظمة على تفشي الاحتيال والفساد من مختلف الأنواع بين الأشخاص الذين يشغلون مراكز رفيعة في الحياة العامة والقطاع الخاص على حد سواء. ويعتبر الفساد الذي يتدرج

من الرشوة إلى عمليات استغلال النفوذ، إلى غسل الأموال، شكلا من أشكال التلوث الاجتماعي الذي يضعف الإدارة الديمقراطية لشؤون المجتمع.

والضحايا الرئيسيون للفساد هم جمهور الناس في المجتمع، ولن يكفل سيادة النزاهة سوى إصرارهم على التمسك بأرفع معايير السلوك سواء على المستوى العام أو على صعيد النشاط التجاري. ومن هنا، يجب أن يشكل الاهتمام الأوسع نطاقا بقواعد النزاهة والالتزام بدعمها، أحد سمات الجوار العالمي.

نظام أخلاقي مدني عالمي

لن يصبح بالإمكان الحفاظ على الحقوق-على المدى البعيد-إلا إذا تمت ممارستها على نحو مسؤول ومع إيلاء الاحترام الواجب للحقوق المتبادلة للآخرين.

تتطلب الحقائق المتعلقة بالجوار العالمي البادىء في البزوغ، وفضلا عن تعزيز القيم التي وصفناها الآن، أن نستحدث معايير أخلاقية عالمية تنطبق على قدم المساواة على جميع المشاركين في الشؤون العالمية. وستتوقف فاعليتها على قدرة الناس والحكومات على تجاوز المصالح الذاتية الضيقة، وعلى تقبلهم لحقيقة أن مصالح الإنسانية بوجه عام سيتم خدمتها على أفضل وجه من خلال قبول مجموعة من الحقوق والمسؤوليات المشتركة.

ومن شأن المعايير الأخلاقية العالمية التي نتوخاها أن تساعد على إضفاء الطابع الإنساني على الأنشطة الموضوعية للنظم البيروقراطية والأسواق ،والحد من الغرائز التنافسية وخدمة المصالح الذاتية للأفراد والجماعات. أو بتعبير آخر، ستسعى إلى ضمان أن يكون المجتمع الدولي مشربا بالروح المدنية.

ومن النتائج المهمة المترتبة على بزوغ جوار عالمي، أن المجتمعات المدنية الوطنية بدأت تندمج في مجتمع مدني عالمي أوسع نطاقا. وهناك الآن جماعات متعددة الأنواع تتواصل وتقيم صلات مع نظائرها في أنحاء أخرى من العالم. بيد أنه، دون الأهداف والحدود التي ستقوم المعايير الأخلاقية العالمية بتقديمها، قد يصبح المجتمع المدني العالمي مشتتا، بل جامحا. وهو ما يمكن أن يجعل من وجود إدارة فعالة لشؤون المجتمع العالمي أمرا عسيرا.

الحقوق والمسؤوليات

خلال السنوات الخمسين الماضية، حقق العالم تقدما كبيرا في مجال تعزيز حقوق الإنسان وتوسيع نطاقها. وقد بدأت هذه العملية بصياغة ميثاق الأمم المتحدة، وتبعها صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والاتفاقيات المعنية بالحقوق المدنية والسياسية، وبالحقوق الاجتماعية والثقافية، والمواثيق الإقليمية لحقوق الإنسان، وإعلان حقوق الدول وواجباتها. وقد وقعت جميع الحكومات تقريبا على واحدة على الأقل من هذه المعاهدات، والاتفاقيات، والإعلانات، أو أقرتها. وتهيىء نقطة بداية مهمة من أجل نظام أخلاقي عالمي، وإن كانت تحتاج إلى استكمالها بطريقتين مهمتين. فأولا: حسب المفهوم الحالي، فإن الحقوق يتم تعريفها بصورة كاملة تقريبا، وفقا للعلاقة القائمة بين الناس والحكومات. ونحن نعتقد أن من المهم الآن أن نبدأ في التفكير في الحقوق من منظور أوسع، من خلال التسليم بأن الحكومات لا تشكل إلا مصدرا واحدا من مصادر التهديد لحقوق الإنسان، وفي الوقت نفسه، يحدث في كثير من الأحيان، أن الإجراءات الحكومية وحدها لا تكفي لحماية الكثير من حقوق الإنسان. وهذا يعني أنه ينبغي لجميع المواطنين، بصفتهم الفردية وكأعضاء في مختلف الجماعات والرابطات الخاصة، أن يقبلوا الالتزام بالاعتراف بحقوق الآخرين والمساعدة في حمايتها.

وثانيا: تحتاج الحقوق إلى أن تقترن بالمسؤوليات. ذلك أن الاتجاه إلى تأكيد الحقوق مع إغفال المسؤوليات، له نتائج ضارة، إذ لا يمكن المحافظة على الحقوق على المدى البعيد، إلا إذا تمت ممارستها بصورة مسؤولة ومع إيلاء الاحترام الواجب للحقوق المتبادلة للآخرين.

ومن ثم، فإننا نحث المجتمع الدولي على توحيد جهوده تأييدا لنظام أخلاقي عالمي للحقوق المشتركة والمسؤوليات المشتركة. فهذا النظام الأخلاقي-الذي يعزز الحقوق الأساسية التي تشكل بالفعل جزءا من نسيج المعايير الدولية-يهيىء، في رأينا، الأساس الأخلاقي اللازم لبناء نظام أكثر فاعلية لإدارة شؤن عالمنا. وينبغي أن يشمل حق جميع الناس في:

- الحياة الآمنة.
- المعاملة المنصفة.

- فرصة تحقيق حياة كريمة وتوفير الرفاهية لأنفسهم.
- تحديد أوجه الخلاف بينهم وتسويتها بالوسائل السلمية.
- المشاركة في إدارة شؤونهم على جميع المستويات.
- حق تقديم الالتماسات الملائمة والمشروعة من أجل الانتصاف من المظالم الكبيرة.
- المساواة في الحصول على المعلومات.
- المساواة في الوصول إلى المشاعات المشتركة.

وفي الوقت ذاته،يشارك كل الناس في الاضطلاع بمسؤولية مايلي:

- المساهمة في الصالح العام.
- توخي أثر الأعمال التي يقومون بها على أمن ورفاهية الآخرين.
- تعزيز الإنصاف، بما في ذلك المساواة بين الجنسين.
- حماية مصالح الأجيال المقبلة بانتهاج التنمية المستديمة وحماية المشاعات المشتركة.
- الحفاظ على تراث الإنسانية الثقافي والفكري.
- المساهمة النشطة في إدارة شؤون مجتمعهم.
- العمل من أجل القضاء على الفساد.

ونحن نعتقد أن هذه القائمة للحقوق والمسؤوليات تشكل الأساس اللازم-في حده الأدنى-لإحراز التقدم في بناء مجتمع أكثر عالمية ومدنية. وفي التحليل النهائي، سوف يتعين على كل فرد وكل مؤسسة أن يقرر على وجه الدقة ما المطلوب من أجل النهوض بهذه المسؤوليات. وبمرور الوقت، نأمل أن تتجسد هذه المبادىء في وثيقة دولية أكثر إلزاما-أي في ميثاق عالمي لمجتمع مدني-توفر أساسا يقبله الجميع للقواعد التي ينبغي أن تحكم الجوار العالمي.

المد الديمقراطي

مثل انتشار الديمقراطية أحد أكثر الاتجاهات تشجيعا خلال السنوات الأخيرة. فالديمقراطية هي التي يمكن أن تضمن أن تدار شؤون بلد من البلدان وتوجه تنميته بأساليب تتطابق مع مصالح ورغبات الشعب، والديمقراطية توفر البيئة التي يمكن في إطارها تأمين الحقوق الأساسية

للمواطنين على أحسن وجه. وهي تقدم الأساس الأفضل ملاءمة لتحقيق السلم والاستقرار في العلاقات الدولية. وعلى الرغم من أن أنظمة الحكم الديمقراطية قد لا تكون جميعها فاضلة دائما، فإن التاريخ القريب يوضح أن أنظمة الحكم المستبدة هي التي تجنح أكثر إلى السلوك العدواني.

ولقد اجتاح المد الحديث للأخذ بالديمقراطية العديد من نظم الحكم المستبدة وعددا من القادة الذين تشبثوا بالسلطة زمنا طويلا. وأجريت انتخابات متعددة الأحزاب في عدد كبير من البلدان، مما أتاح للجماهير لأول مرة اختيارا حقيقيا لمن يحكمهم. بيد أن غرس الثقافة الديمقراطية ليس عملية فورية ولا يسيرة. وفي حين أن الكثير من الأحزاب قد يظهر بسرعة، ويهتبل الناخبون الفرص الجديدة المتاحة لهم، بحماسة، فإن التقاليد التي تصاحب السلوك الديمقراطي، والمؤسسات التي تدعمها، تستغرق وقتا لكي تثبت أقدامها.

ومن ثم، فإن الانتخابات ليست سوى الخطوة الأولى على طريق الديمقراطية، وإن كانت خطوة مهمة للغاية. وتعتمد شرعية أساليب الإدارة على حرية الانتخابات ونزاهتها-وعلى أن يراها الناخبون كذلك وعلى نطاق واسع. ولقد قدم الراصدون الدوليون الذين يقومون بمراقبة الانتخابات، ويبدون آراءهم حول أساليب إجرائها، خدمات نافعة في بلدان كثيرة، بالتعاون مع الأمم المتحدة، والمؤسسات الدولية الأخرى، والحكومات والمجتمع المدني، مسهمين بذلك في نجاح هذه الممارسات.

الديمقراطية، والسلم، والتنمية

يتطلب بناء السلم، كما ورد في «خطة للسلام»، تعزيز تلك المؤسسات التي تبذل قصارى جهدها لتدعيم معنى الثقة والرفاهية بين الشعوب. ويتضح بشكل متزايد أن العناصر الأساسية لذلك تكمن في الديمقراطية والتنمية. فالنظم الديمقراطية لا تكاد تحارب بعضها البعض على الإطلاق. ويدعم الأخذ بالديمقراطية قضية السلام. ويمثل السلم بدوره، شرطا أساسيا للتنمية، ولذلك فإن الديمقراطية ضرورية جدا إذا كنا نريد استدامة التنمية على مر الزمن. كذلك لا يمكن، دون التنمية أن توجد ديمقراطية. فالمجتمعات التي تفتقر إلى الرفاهية الأساسية تميل إلى الوقوع في هوة

الصراع. ومن ثم، فهناك ثلاث أولويات كبرى متشابكة.

بطرس غالي، الأمين العام للأمم المتحدة

«خطة للسلام: بعد مرور عام»

ونحن نرحب بالجهود الجارية الآن لتوفير الدعم المؤسسي من أجل تحسين وتدعيم العملية الانتخابية الديمقراطية على النطاق العالمي. وتشير تجربة الجهود الأخيرة لمراقبة الانتخابات، وتدريب المسؤولين عنها، إلى الحاجة إلى تعميق فهم المعايير والقواعد والمبادىء التوجيهية التي تنطبق على العمليات الديمقراطية، ومن الضروري كذلك تعزيز القدرة الوطنية على تطوير كامل مجموعة أدوات الديمقراطية. ويحتاج الأمر إلى مزيد من البحث والتحليل. ونحن نعتقد أن جميع هؤلاء المشتركين الآن في هذه الجهود، يمكن أن يفيدوا من التعاون المؤسسي الأوثق لخدمة العمليات الانتخابية.

وكما أظهرت الأحداث التي وقعت في هايتي وأنغولا، لا ينبغي أن ينتهي الدعم الدولي من أجل التحول الديمقراطي دائما بإعلان نتائج الانتخابات. ولكن الأمر يقتضي استمرار هذا الدعم في بعض الحالات من خلال الوجود المادي، وعن طريق تقديم الدعم للتنمية الطويلة الأجل وبصورة دائمة تقريبا.

ولقد أدى إلغاء القيود المفروضة على النشاط السياسي وحرية التعبير في أعقاب الانتقال إلى الأنظمة الديمقراطية في بعض البلدان، إلى ظهور حركات تسعى إلى إنكار حقوق الآخرين. كذلك كان على كثير من الأنظمة الديمقراطية الحديثة النشأة، أن تصوغ أساليب للتوفيق بين المطالب والمصالح المتنازعة قبل أن تعرض الاستقرار الوطني للخطر. وليست هذه الصعوبات مقصورة على النظم الديمقراطية الجديدة بطبيعة الحال، فقد عانت بلدان كثيرة لها تقاليد ديمقراطية عريقة من المضايقات التي تسببها التوترات الكامنة في المجتمعات التعددية.

إن هنالك مجموعة كبيرة من النماذج الدستورية الديمقراطية، وتتلاءم مختلف النماذج مع التقاليد والأطر الاجتماعية المختلفة. وعلى سبيل المثال، فعلى الرغم من نجاح النظام الديمقراطي البرلماني الذي يرفع شعار «الفائز يأخذ كل شيء» في بعض البلدان، فقد فشل هذا النظام فشلا واضحا في

تأمين حقوق الأقليات، أو الحفاظ على التماسك الوطني من خلال النُهُج التوفيقية. وفي هذا السياق فإن النماذج الدستورية الأخرى التي ظهرت أخيرا تستحق المزيد من الاهتمام. ففي الدول الأفريقية الناطقة بالفرنسية، مثلا، استحدثت بعض البلدان أخيرا (بنين، توغو، الكونغو، مالي، مدغشقر،النيجر) أسلوب عقد مؤتمر وطني تجتمع فيه جميع الأحزاب والقوى السياسية الرئيسية لتحديد المصير السياسي للبلاد، وقد نجح هذا الإجراء في ضمان انتقال سلمي بتوافق الآراء إلى النظام الديمقراطي المتعدد الأحزاب. وفي جنوب أفريقيا، خطت فكرة الميثاق الوطني خطوة أخرى لكي تشتمل على وضع تدابير تؤدي إلى تقاسم السلطة خلال فترة انتقالية مدتها خمس سنوات.

ولابد من إيجاد وسيلة في إطار النظم الديمقراطية، سواء من خلال نظم الاقتراع، أو الائتلافات، أو فصل السلطات، أو غيرها من الوسائل، للاستماع إلى أصوات المعارضة وأخذها بعين الاعتبار. حقا إن الحكومات ستمارس الحكم، ولكن الحكومات التي في قائمة الانتظار ينبغي الاستماع إليها حتى أثناء فترة انتظارها. وكما هو الوضع في بلدان جدّ كثيرة، ففي الحالات التي تكون فيها المصالحة الوطنية أمرا ضروريا للغاية، فإنه يتعين استحداث نُهُج خلاقة نحو المشاركة في السلطة لمصلحة الإدارة السليمة لشؤون البلاد.

إن قوى الطرد المركزي لا تمثل الخطر الوحيد على الديمقراطية. فقد عانت الديمقراطية، في عدد من البلدان، لأن العسكريين احتلوا موقع السيادة في إطار السياسة الوطنية.صحيح أن البلدان التي لا يجد فيها الناس مناصا من تحمل حكم العسكريين أصبحت الآن أقل عددا من ذي قبل. ولكن حتى عندما لا يكون العسكريون في الحكم، فإن علو مكانة العسكريين، بالإضافة إلى التلاعب في توزيع الإنفاق الوطني وخفض الحصة المخصصة للتنمية والأغراض الاجتماعية الأخرى، يمكن أن تفضي جميعا إلى نتائج تقوض الديمقراطية، وتتخذ موقفا معاديا للمجتمع الحر. إن الروح العسكرية تنطوي على الاستبداد والتكتم. وفي البلدان النامية بصورة خاصة، حيث تشكل القوات المسلحة واحدا من القطاعات القليلة التي تقدم العمالة المستقرة التي تتقاضى أجرا طيبا، يمكن أن تكون جاذبية

الزي العسكري ذات أثر ضار. ويمكن إرجاع تصاعد نفوذ العسكريين في بعض الحالات-إلى حالة عدم الاستقرار الناجمة عن الأعمال التي تقوم بها جماعات الأقلية الساخطة. وهو مايبرز لنا أيضا أهمية تعزيز قدرة الأنظمة الديمقراطية على التوفيق بين المطالب المتنافسة.

وتواجه المجتمعات التي تعاني من وجود فوارق اجتماعية أو اقتصادية عميقة وواسعة النطاق عقبات ضخمة، سواء في مجال تحقيق الديمقراطية أو الحفاظ عليها. ومن غير المحتمل أن يتوافر لدى المواطنين الذين ينبغي لهم أن يصارعوا يوميا للوفاء باحتياجاتهم الأساسية، والذين لا يرون أن هناك إمكانا لتحسين ظروفهم، الاهتمام أو القدرة على العمل من أجل إضفاء الطابع الديمقراطي. ولكي تصبح الديمقراطية قابلة للاستمرار، ينبغي أن تتضمن إمكانا مستمرا للإسهام في رخاء المواطنين ورفاهتهم.

ونتيجة للتحولات التي حدثت في العقود الأربعة الماضية، فإن مشاركة الناس في إدارة شؤون بلادهم أصبحت الآن أكثر إلحاحا من ذي قبل. وأصبحت الحكومات التي لا تتمتع بالتأييد الإيجابي لشعوبها في وضع يشق عليها فيه البقاء أكثر وأكثر. غير أن الديمقراطية ليست فقط مجرد الاقتراع، بل هي عملية دينامية تنطوي على الالتزام بالمبادىء الديمقراطية والمؤسسات التي تلبي حاجات المواطنين بصورة دورية وفي أوقات الأزمات. والمؤسسات الديمقراطية الحقة تشرك الشعب باستمرار وبشكل مباشر بالعديد من الطرق. ويحتاج الأمر إلى تضييق الفجوة القائمة بين الحكومات والمواطنين. وتتطلب الديمقراطية السليمة مجتمعا مدنيا نشطا. والمجتمع المدني، في أفضل صوره، هو مجموعة المواطنين يعملون سعيا لتحقيق مجموعة من المصالح ينطوي الكثير منها على نتائج تتصل بالسياسة العامة. وهناك حاجة، في الوقت نفسه، إلى كفالة الأداء الديمقراطي للمؤسسات العديدة للمجتمع المدني. وينبغي أن يحاسب قادتها وفقا للمعايير نفسها التي يحاسب بها الزعماء السياسيون.

إن الإدارة الصالحة لشؤون البلاد تتطلب حكومة صالحة. والحكومة لا تعتمد فقط على هياكل الدولة، ولكنها تعتمد على السلطة السياسية كذلك. وللأحزاب السياسية وظائف رئيسية في المجتمع الديمقراطي. ومع هذا، فعند مناقشة الديمقراطية والمنظمات المدنية، لا يوجه سوى القليل من

الاهتمام للأحزاب السياسية، وهناك حاجة، على نطاق واسع، إلى تحسين الأسلوب الذي تعمل به الأحزاب، وإلى جذب مزيد من المشاركين في العملية الديمقراطية. ولكي تؤدي الأحزاب عملها، فإنها تحتاج إلى الموارد، ولكي تتجنب الفساد، فعليها أن تخضع أموالها للفحص العام. وللأحزاب السياسية، وهي جزء أساسي من المجتمع المدني الوطني، دور كذلك في المجتمع المدني العالمي المتنامي. فالعمل السياسي أمر حيوي لتحويل القيم إلى عمل ملموس.

وثمة علاقة تكافلية بين الدولة، والمجتمع المدني، والمواطنين كأفراد، والهياكل الديمقراطية، فهم يضعون معا الإطار العام، ويوفرون المحتوى المادي للإدارة الديمقراطية لشؤون البلاد. ورغم ذلك، لا تتشابه جميع النظم الديمقراطية. فالشكل الذي تتخذه الديمقراطية يتحدد من خلال التقاليد والخبرات السائدة في مجال الحكم، والأحوال الاقتصادية والاجتماعية لمواطنيها، وطبيعة المؤسسات الديمقراطية القائمة أو الناشئة فيها.

ومع هذا، فإن الآراء تتفق على أن الديمقراطية، وأيا كان الشكل الذي تتخذه، هي حق من الحقوق العالمية للإنسان،حق ينبغي الحصول عليه وحمايته من أجل الجميع، وفي الوقت نفسه، بدأت تنشأ بعض المعايير الدولية فيما يتعلق بالديمقراطية، وبالمراقبة المنظمة لمدى الامتثال للقواعد الديمقراطية. ويؤكد استحداث القانون الدولي لحقوق الإنسان، وترتيبات المراقبة الدولية للانتخابات الصلات القائمة بين الجهود الوطنية والدولية من أجل تعزيز الديمقراطية.

ويمثل بزوغ مجتمع مدني عالمي شرطا مسبقا مهما للديمقراطية على الصعيد العالمي، على الصعيد العالمي، على الرغم من أنه غير ضامن لها. وفي الوقت الحاضر، يقيم الناس بصورة متزايدة الاتصالات عبر الحدود، ويستحدثون علاقات تقوم على الاهتمامات والقضايا المشتركة مثل: البيئة، وحقوق الإنسان، والسلم، ودور المرأة، وأشياء كثيرة أخرى. وقد يسرت أوجه التقدم في مجال الاتصالات هذه العملية إلى درجة كبيرة. وتساعد ثورتا المعلومات والاتصالات في نشر السلطة في جميع أرجاء المجتمع ونقلها في أغلب الأحيان من الهياكل المتسلسلة إلى الجماعات الصغيرة، وزيادة قدرة الجماعات المتفرقة على الاتصال. والواقع أن القدرات التي تنطوي

عليها الشبكات العاملة عبر أجهزة الكمبيوتر تعطي شكلا وقوة جديدين للمجتمع المدني، وتسهل الشراكات القائمة مع المؤسسات الحكومية الدولية.

بيد أنه من السهل المبالغة في تقدير الآثار المترتبة على هاتين الثورتين.

ففي الوقت الحالي تشارك نسبة مئوية من شعوب البلدان النامية، أصغر بما لا يقاس من شعوب الدول الصناعية، في عملية التفاعل هذه. ولا تزال الغالبية العظمى من هذه الشعوب مستبعدة حتى الوقت الراهن. ولعل الأهم دلالة في هذا الصدد أن إضفاء طابع ديمقراطي بهذا الشكل الجزئي على الاتصالات والمعلومات قد اقترن بتركيز الاتصالات السلكية واللاسلكية ونفوذ وسائل الاتصال في أيدي عدد قليل من المؤسسات التجارية الخاصة. ونادرا ما ينحاز التقدم التكنولوجي بهذا الوضوح والاستمرارية إلى جانب الديمقراطية ضد الطغيان، بأكثرمما ينحاز إلى الدفاع في مواجهة الهجوم. ومع هذا، فقد كان انتشار التكنولوجيا الجديدة سريعا لدرجة يصعب معها ألا نستنتج أنها ستستخدم بوجه عام قبل مرور وقت طويل، وأن المحصلة النهائية لتأثيرها ستكون لصالح الديمقراطية.

مكافحة الفساد

الفساد ظاهرة تنتشر على النطاق العالمي وتؤثر في كل من القطاعين العام والخاص، وتضر بالعمليات التشريعية والإدارية، وبعمليات التنظيم والخصخصة. وقد جرى فضح المعاملات الفاسدة بين عالمي الأعمال والسياسة على أعلى المستويات، في السنوات الأخيرة، في عشرات من البلدان الصناعية والنامية. ومثّل اتساع نطاق العمليات التي تقوم بها دوائر المخدرات الدولية مصدرا خصبا للفساد في كل من البلدان المنتجة والبلدان المستهلكة للمخدرات. كما أن التوسع في أنشطة الجريمة المنظمة، والذي يتجلى بصفة خاصة في بعض البلدان الاشتراكية السابقة، يعتبر مصدرا آخر. وبالمثل بلغ دور المافيا في مجال الفساد على جانبي المحيط الأطلسي، حدا خرافيا.

وقد ازدهر الفساد في عدد من البلدان النامية في ظل الحكام المستبدين، وفي ظل الأنظمة الديمقراطية أيضا. فثمة مبالغ هائلة، كانت مودعة في الخزائن الحكومية لإنفاقها على الأهداف الوطنية، تم تسريبها لاستثمارها

أو لإيداعها في البنوك في الخارج. وهكذا نهبت شعوب هذه البلدان بالفعل. ومن ثم يجب على الدول الكبرى التي ساندت الحكام الفاسدين مع علمها الكامل بفسادهم، أن تتحمل جانبا من اللوم. كذلك ينبغي توجيه اللوم إلى البنوك التي تساعد على إخفاء الأموال المكتسبة بطريق غير مشروع، وتقوم بغسل أموال المتاجرين في المخدرات وغيرهم من المجرمين.

وتنشأ أغلب الفرص لحالات الفساد الضخمة، في البلدان النامية، في المعاملات التي تتم بين السياسيين والمسؤولين في هذه البلدان من ناحية وقطاع الأعمال في البلدان الصناعية من ناحية أخرى. فهذا القطاع، والذي يتضمن صنّاع الأسلحة، يكون مستعدا في أغلب الأحيان لتقديم الرشا من أجل الحصول على العقود وأوامر التوريد. ولم يكن مجتمع رجال الأعمال في العالم الصناعي على مستوى المسؤولية المنوطة به لضمان التزام أعضائه باتباع القواعد الأخلاقية في معاملاتهم التجارية.

ويمثل تعزيز الديمقراطية والخضوع للمساءلة علاجا للفساد. وفي حين أنهما لا يشكلان ضمانا ضد ممارسة الفساد، كما تؤكد ذلك أنظمة ديمقراطية كثيرة، فإن أي مجتمع حر لديه وسائل إعلام نشطة ومستقلة، وأي مجتمع مدني يقظ، يوفر الفرص لاكتشاف وفضح الفساد والمعاقبة عليه، كذلك يعد الموظفون العموميون الذين يحترمون أسمى تقاليد الخدمة الجماهيرية، خط دفاع آخر ضد انتشار الممارسات الفاسدة. وفي حين يظل العمل داخل نطاق البلدان إجراء حاسما، فإن هناك مجالا أوسع للتعاون بين الهيئات القومية لإنفاذ القانون، ليس في مجالات نوعية مثل الاتجار في المخدرات فحسب، بل أيضا في مكافحة الفساد على النطاق العالمي بوجه عام. وقد أكدت التجارب الأخيرة الحاجة إلى اتخاذ إجراء مبكر ضد العصابات الإجرامية قبل أن يتوافر لها الوقت لتحصين نفسها. ومن المهم كذلك ضرورة أن يجري تنفيذ خصخصة الشركات المملوكة للدولة دون أي شبهة تجاوز للمشروعية، وذلك حتى لا تضعف الثقة في عملية الإصلاح الاقتصادي الذي تعتبر الخصخصة جزءا منها.

في عام 1990، تناولت «لجنة الجنوب» برئاسة رئيس جمهورية تنزانيا السابق جوليوس نيريري، قضية الفساد في تقريرها المعنون «التحدي الذي يواجه الجنوب». ونحن نؤيد النقاط الواردة في ذلك التقرير والتي تقول:

«في الجنوب، يتسبب التركيز المفرط للسلطة الاقتصادية في أيدي الحكومة وقطاع الشركات، والفقر، وانعدام الأمن، وضعف أجور الموظفين العموميين، في حدوث بعض تلك الممارسات غير المرغوب فيها. وهذا ما تفعله-أيضا-المؤثرات المسببة للفساد القادمة من مصادر من الشمال والمرتبطة-وإن لم تقتصر على ذلك فقط-بالحصول على عقود مربحة، وبتجارة الأسلحة وبالاتجار غير المشروع في المخدرات.

وبغض النظر عن هذه العوامل، يجب أن تتحمل الحكومات جانبا كبيرا من المسؤولية عن الفساد في الجنوب. فهي، في الأغلب الأعم، لم تنظر إلى استئصال الفساد باعتباره أمرا ذا أولوية، على الرغم من تسليمها بتكاليفه الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ويمكن لمستويات أعلى من النزاهة في الحياة العامة أن تحقق الكثير من أجل تعزيز ثقة الشعب في الحكومات، والإحساس بالمسؤولية المجتمعية والمدنية. ولا تتعلق القضية فحسب بالفساد في القطاع العام، بل تتعلق أيضا بتشجيع وتسهيل الفساد داخل المجتمع من خلال سوء الإدارة الحكومية، والنزعة الاستبدادية، ونظم المراقبة والمحاسبة الجماهيرية غير الملائمة، والنزعة العسكرية. ويمكن لإضفاء الطابع الديمقراطي الأصيل على الهياكل السياسية أن يقطع شوطا طويلا على طريق كبح جماح تلك الأنشطة الضارة. ويجب أن يعتمد اطراد التقدم على الأداء الفعال للعمليات الديمقراطية. ومن الضروري كذلك تقليل الضوابط «التقديرية» إلى أدنى حد ممكن في مجال إدارة الاقتصاد، مما يؤدي إلى الحد من إغراءات النزعة التحكمية، ونظرا لأن الضوابط التقديرية لا يمكن الاستغناء عنها بصورة كلية، لذا يتعين توفير الضمانات التي تشكل جزءا لا يتجزء منها لتجنب إساءة استخدام السلطات لهذه الضوابط».

الديمقراطية والشرعية

في الوقت الذي تدعو الحاجة فيه إلى استحداث نظام أخلاقي للمجتمع المدني العالمي، من أجل الارتقاء بنوعية الحياة في الجوار العالمي، فإن الإدارة الكفوءة لشؤون عالمنا تتطلب كذلك قيام مؤسسات ديمقراطية خاضعة للمحاسبة، كما تتطلب سيادة القانون. وقد جرت العادة أن تكون الإدارة والقانون شؤونا وطنية بالكامل تقريبا. وكانت الديمقراطية تُعرَّف-أساسا-

في حدود الدور الذي تقوم به الحكومات الوطنية والإقليمية، وكان ينظر إلى إنفاذ حكم القانون باعتباره مسؤولية المحاكم الوطنية. أما اليوم، فلم يعد هذا كافيا.

فعلى الصعيد الوطني، وكذلك في الجوار العالمي: يجب أن يكون مبدأ الديمقراطية سائدا. وتنشأ الحاجة إلى مزيد من الديمقراطية من الصلة الوثيقة بين الشرعية والفاعلية. فالمؤسسات التي تفتقر إلى الشرعية يندر أن تكون ذات فعالية على المدى الطويل، ومن ثم، فكلما تعاظم دور المؤسسات الدولية في إدارة الشؤون العالمية، زادت الحاجة إلى ضمان صفتها الديمقراطية كذلك.

ولقد حان الوقت لتعزيز مصداقية مقولة «المساواة في السيادة» بين الدول التي تحدث عنها ميثاق الأمم المتحدة في عام 1945، وإن كان قد نقضها في مادة لاحقة، إذ سمح بمركز متفوق لعدد قليل من الأمم. وفي سياق الدعائم الأخلاقية للنظام العالمي الجديد، بوجه خاص، لا تملك الدول القومية وشعوبها إلا أن ترتاب في المعايير المزدوجة التي تطالب بالديمقراطية على الصعيد الوطني ولكنها تؤيد الحد منها على الصعيد الدولي. إن هناك اختلافات ستظل قائمة دائما في الحجم ،والقوة بين البلدان، مثلما توجد اختلافات بين الأفراد داخل هذه البلدان، ولكن مبدأ المساواة في الوضع كأعضاء في المجتمع كوحدة سياسية تتساوى أهميته في مجتمع الدول مع أهميته في أي مجتمع وطني أو محلي. إن المعيار الأخلاقي للمساواة أمام القانون ضروري جدا للوقوف في وجه إغراء النزعة الاستبدادية-أي نزوع الأقوياء إلى فرض إرادتهم وممارسة سيطرتهم على الضعفاء.

ونحن لا نعني بذلك أن هناك حاجة على الصعيد العالمي إلى وجود نسخة بالكربون للأنظمة الديمقراطية الوطنية. فهناك اختلاف بين الصعيدين، ولكن معايير الديمقراطية يجب أن تتبع فيهما كليهما، ويعتبر الاحتفال بالعيد الخمسين للأمم المتحدة وقتا مناسبا لإعادة تأكيد أولية المبدأ الديمقراطي. وسوف نتطرق إلى هذا الموضوع في الفصل الخامس، عند بحث موضوع مجلس الأمن، وعندها سنطرح مجموعة من المقترحات لإصلاحه. كذلك تثار هذه القضية في الترتيبات المؤسسية الأخرى، مثل

هياكل الاقتراع في مؤسسات اتفاقية بريتون وودز، التي نوصي كذلك بأن يوضع لها أساس أكثر ديمقراطية.

وترتبط الديمقراطية بمسألة ممارسة السلطة والتسليم بأن الخداع والقهر-مهما كان شكل تدبيرهما-غير مقبولين وغير عمليين في النهاية. وقد حان الوقت، بعد مضي خمسين سنة على انتهاء الصراع الذي رأى المنتصرون فيه ضرورة انتحال امتيازات خاصة، والاضطلاع بمسؤوليات خاصة، لأن ينطلق العالم صوب معايير أكثر معاصرة. ولا توجد-ونحن نقترب من القرن الحادي والعشرين-أي مُثل عليا أكثر سيادة من الديمقراطية. وتعتبر الأمم المتحدة-بطرق شتى-حامية لأسمى مثلنا العليا. وسنكون قد وجهنا أبلغ إساءة إلى مكانتها، وإلى قدراتها في نهاية الأمر، إذا جعلنا منها استثناء لذلك المبدأ الجوهري، أو إذا قبلنا، خارج نطاق المنظومة نفسها، ترتيبات تحط من قيمة الديمقراطية على صعيد الجوار العالمي.

لقد أصبحت سيادة القانون الركيزة الأخلاقية لكل مجتمع حر، واحترام هذه السيادة أمر أساسي بالنسبة للجوار العالمي بالقدر نفسه-على أقل تقدير-الذي يعد به أساسيا بالنسبة للجوار الوطني. ومن دون سيادة القانون ستصبح إدارة شؤون المجتمع العالمي منطوية على تناقض في التعبير. فأولية سيادة القانون هي شرط مسبق للإدارة الفعالة للشؤون العالمية. وفي الفصل السادس، نقدم توصيات من أجل تعزيز سيادة القانون على النطاق العالمي.

مواءمة المعايير القديمة

سيكون على كل البلدان أن تقبل أن تتم ممارسة السيادة في مجالات معينة بشكل جماعي.

على الرغم من استخدام كلمتي «نحن الشعوب» في السطر الافتتاحي لميثاق الأمم المتحدة، فإن نظام ما بعد الحرب قصد منه في المقام الأول أن يخدم عالما من الدول. وافترض مهندسوه أن الدول هي القوى الدولية الرئيسية. وينعكس هذا الفرض في المؤسسات التي أقاموها والمعايير التي صاغوها.

وفي هذا الصدد، لم يكن إنشاء منظومة الأمم المتحدة سوى حلقة من

حلقات التطور المستمر لنظام العلاقات الدولية القائم على حقوق السيادة للدول الإقليمية. وقد تأثر هذا النظام تأثرا شديدا باستحداث منظومة الدول الأوروبية، التي يرمز إليها صلح ويستفاليا عام 1648، واستغرق الأمر زمنا طويلا ليحدث الانتقال التدريجي من نظام أوروبي مركزي يقوم على أساس أولوية الدول الكبرى، إلى نظام عالمي النطاق تدعمه المعايير العالمية. ويمثل مؤتمر فرساي للسلام الذي أعقب الحرب العالمية الأولى عام 1919، إحدى مراحل هذا التحول، وكان مؤتمر سان فرانسسكو في عام 1945 خطوة أخرى. وحتى الآن، لم يكتمل بعد هذا التحول بشكل شامل، وإن كانت قد ظهرت، على أقل تقدير، منظومة ترتكز على المعايير العالمية.

وبمرور السنين جرى تحديد عدد كبير من تلك المعايير، وتم إحكامها وأعيد تأكيدها من خلال سيل من الإعلانات، والاتفاقيات، والمعاهدات. ومن بين تلك المعايير هناك معياران يتصفان بالأهمية الرئيسية وهما: السيادة وتقرير المصير.

السيادة

السيادة-أي المبدأ القائل بأن الدولة لها السلطة العليا على جميع الشؤون الواقعة في نطاق الأراضي الخاضعة لسلطانها الإقليمي-هي حجر الزاوية في النظام الحديث القائم بين الدول. وتنبثق من هذا المبدأ الرئيسي ثلاثة معايير مهمة أخرى.

الأول: أن جميع الدول ذات السيادة، كبيرها وصغيرها، لها حقوق متساوية.

والثاني: أن السلامة الإقليمية والاستقلال السياسي لجميع الدول ذات السيادة لا يمكن انتهاكهما.

والثالث: أن التدخل في الشؤون الداخلية للدول ذات السيادة غير مسموح به. وطوال فترة ما بعد الحرب، مثلت تلك المعايير الثلاثة مصدرا أساسيا للاستقرار الدولي. ونظرا لأنها حازت القبول على نطاق واسع، فقد كان العدوان السافر ضد الدول ذات السيادة نادرا بشكل ملحوظ. وعندما كان ذلك العدوان السافر يحدث، كان الميزان الدولي يميل بشدة ضد المعتدي.

كذلك عززت تلك المعايير، بالإضافة إلى الدعوى القائلة إن الدولة

وحدها هي التي تستطيع على نحو مشروع استخدام القوة داخل أراضيها، قدرة الدول على قمع الأصوات المعارضة. وساعدت على زيادة الموارد والدعم المتوافرين تحت تصرف الحكومات المتوالية للسلطة، في حين منعت هذه الموارد وهذا الدعم عن المنشقين عليها. كما حدّت من التدخل السافر من قبل الدول الكبرى في الشؤون الداخلية للدول الصغرى، وإن فشلت في تقديم الحماية الكاملة ضد هذا التدخل، وضد التخريب بدرجة أقل. إن العالم، دون هذه المعايير يصبح أكثر افتقارا للأمن، وأقل إحساسا بالسلم، ويصبح العدوان والتخريب أكثر شيوعا، وتصبح الدول الصغرى والضعيفة تحت رحمة الدول الأكبر والأقوى بصورة دائمة.

إن السيادة تستمد، في النهاية، من الشعب وهي سلطة تتم ممارستها بوساطة شعب أي دولة، ومن أجله، وبالنيابة عنه، بيد أنه كثيرا ما يساء استخدام هذا المبدأ. ففي بعض الحالات تستخدم البلدان القوية حقها المزعوم في السيادة كسيف مصلت على رقاب البلدان الضعيفة. وفي حالات أخرى، يمارس الحكام سيطرتهم على أدوات الحكم للاستيلاء على المزايا التي تدرها هذه السيطرة. وهم يحتكرون الفوائد المترتبة على العضوية في المجتمع الدولي، كما يستخدمون السيادة لحماية أنفسهم من النقد الدولي الموجه لسياساتهم القائمة على الوحشية والظلم. وباسمها أنكروا على مواطنيهم فرص الاتصال الحر والمفتوح بالعالم.

ولهذه الأسباب تحتاج المعايير القائمة فيما يتعلق بالمساواة في السيادة، والاستقلال الإقليمي، وعدم التدخل، إلى تعزيزها بطريقتين:

أولا: بذل الجهود من أجل ضمان تنفيذها عالميا. إذ يتعين القضاء على الكيل بمكيالين فلا ينبغي أن تكون الدول حرة في البحث عن الحماية التي تتيحها السيادة في لحظة معينة، ثم تتجاهل القيود التي تفرضها في لحظة أخرى.

وثانيا: توفير السبل لضمان أن من يوجدون في مقاعد الحكم لا يسيئون استخدام السيادة. ويجب الربط بين ممارسة سلطة السيادة وإرادة الشعب. وما لم يتم وقف إساءة استخدام السيادة فسيكون من المستحيل تعزيز الاحترام للمعايير المنبثقة عنها.

وفي عالم يتجه إلى الاعتماد المتبادل بصورة متزايدة، تفقد الأفكار

القديمة حول السلامة الإقليمية، والاستقلال، وعدم التدخل، بعض معانيها. وتتزايد فرص النفاذ في الحدود الوطنية وتكون هذه الحدود في بعض النواحي المهمة، أقل شأنا. لقد غمر فيض عالمي من الأموال، والأخطار، والتصورات، والأفكار، النظام القديم للحواجز الوطنية التي حافظت على الاستقلال الذاتي للدولة وسيطرتها. ولا تزال حركة الشعوب تخضع لضوابط الحدود الجامدة، على الرغم من أن تلك الضوابط قد يتم في بعض الأحيان تخفيفها أو التحلل منها عندما تدفع الحروب، والمجاعات، وغيرها من الحالات الطارئة، الناس إلى التماس السلامة، على أن السيادة الإقليمية تتعرض للضغوط الناجمة عن الحركات غير المشروعة عبر الحدود، كما يساور كثير من البلدان القلق خشية أن تزيد التطورات السياسية والاقتصادية من هذه التدفقات.

وتتزايد الآن صعوبة الفصل بين الأعمال التي تؤثر بشكل منفرد في الشؤون الداخلية للأمة وتلك التي تؤثر في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، ومن ثم تزداد صعوبة تحديد الحدود المشروعة للسلطة ذات السيادة، فمن الممكن، على سبيل المثال، أن يكون للتغيرات التي تطرأ على السياسات التي تحدد معدلات الفائدة في ألمانيا، واليابان، والولايات المتحدة، آثار مباشرة في الديون الوطنية وفرص العمالة في بلدان أخرى في جميع أنحاء العالم، ويمكن للاضطرابات التي تقع في هايتي وروسيا أن تسبب توترات اقتصادية واجتماعية وسياسية في ميامي وبرلين، ويمكن للسياسات البيئية التي تتبع في واشنطن أن تؤثر في مستويات العمالة والتلوث في ريو دي جانيرو. لقد أصبح يتعين على البلدان بصورة متزايدة أن تقبل بضرورة ممارسة السيادة بصورة جماعية في بعض المجالات، ولا سيما فيما يتعلق بالمشاعات العالمية. وفضلا عن هذا فإن لمعظم التهديدات الخطيرة للسيادة الوطنية والسلامة الإقليمية، في عالم اليوم، جذور داخلية في بعض الأحيان، كما أن هناك نقدا يوجه أحيانا، إلى الحكومات الأخرى بسبب رغبتها في أن تنأى بنفسها عن المشاكل بدلا من التدخل.

ولهذه الأسباب مجتمعة، يجب إدخال مزيد من التطويع على مبدأ السيادة والمعايير المنبثقة عنه بحيث يعترف بالحقائق المتغيرة. إن الدول مستمرة في تأدية وظائفها المهمة، ويجب أن تخوَّل السلطات اللازمة لتأدية هذه

الوظائف بشكل فعال. ولكن هذه السلطات يجب أن تستند إلى الموافقة المستمرة والتمثيل الديمقراطي للشعب. وهي محددة كذلك؛ بالمصالح الأساسية للإنسانية، التي يجب أن تسود،في ظروف قاسية معينة، فوق الحقوق العادية للدول المفردة.

وليس هناك شيء يدفع بهذه القضية إلى المقدمة بقوة أكثر من موضوع «التدخل الإنساني». فمعظم التهديدات الموجهة إلى الأمن المادي للشعوب الآن تنجم عن الأوضاع المتدهورة داخل البلدان، وعن الحروب الأهلية والصراع العرقي، وعن الحالات الإنسانية الطارئة-الطبيعية أو التي يتسبب فيها البشر-وفي الحالات الحرجة، عن انهيار النظام المدني. وفي بعض الأحيان يكون السبب هو أكثر من واحد من هذه العوامل، أو قد يؤدي عامل منها إلى الآخر.

وعندما تنشأ معاناة إنسانية على نطاق واسع كنتيجة لهذه العوامل، فمن المحتم أن تكون باعثا على مطالبة الأمم المتحدة باتخاذ إجراء ما، بغض النظر عن أن هذا الإجراء يشكل تدخلا خارجيا في شؤون الدول ذات السيادة. ولقد رأت الدول الصغيرة والدول الأقل قوة، في الوقت ذاته، في السيادة والحرمة الإقليمية دفاعها الرئيسي ضد البلدان السلاّبة الأكثر قوة، وتطلعت إلى المجتمع العالمي من أجل تأييد تلك المعايير.

على أنه في الحالات التي يتعرض فيها الناس للمعاناة والمحن الجماعية، تنشأ حاجة إلى الموازنة بين حق الدولة في الاستقلال الذاتي وحق شعبها في الأمن. ويبين التاريخ القريب أن ظروفا استثنائية يمكن أن تنشأ داخل البلدان عندما يتعرض أمن الشعوب إلى أخطار جسيمة إلى الحد الذي يصبح فيه اتخاذ إجراء جماعي خارجي تحت مظلة القانون الدولي عملا له ما يبرره. وينبغي أن يتخذ مثل ذلك الإجراء، قدر المستطاع، بموافقة السلطات في البلد، وإن كان ذلك غير ممكن دائما. وقد قدمنا في الفصل الثالث ثلاثة مقترحات في هذا الصدد. ومن المهم أن يكون أي إجراء من هذا القبيل عملا جماعيا حقيقيا من جانب المجتمع العالمي-أي أن تضطلع به الأمم المتحدة أو تأذن به وينفذ تحت إشرافها، على نحو ما حاولت الأمم المتحدة تحقيقه بنشاط بالغ في يوغوسلافيا السابقة.

وقد تتعثر الأمم المتحدة أو حتى تفشل من وقت لآخر، ولكن هذا هو ما

واجه كل بلد اضطلع بدور القيادة في أي وقت. وفي الجوار العالمي، يتمثل الواجب الرئيسي للجميع-دولا أو شعوبا-في دعم، وليس اغتصاب، العمل الذي يقوم به هذا الجوار. ومن المهم كذلك أن يسير الإجراء الذي تتخذه الأمم المتحدة على نهج معايير مبدئية. كما ينبغي أن يكون منسقا وغير متحيز، وفوق كل شيء، ينبغي ألا يتأثر دون مبرر بالدول القوية، سواء على الصعيد الإقليمي أو العالمي. فلن تعمر طويلا أمم متحدة نشطة، كقوة شرعية وفعالة، إذا ما استخدمت كغطاء لتدخل دول بعينها.

ويمثل استعداد مجلس الأمن للإذن للأمم المتحدة باتخاذ إجراء ما، بما في ذلك الإجراء العسكري، لدعم الأغراض الإنسانية، تطورا مناسبا وضروريا لممارسة المسؤولية الدولية. وقد برهن ميثاق الأمم المتحدة حتى الآن، على قدرته على النهوض بها، وإن لم يتحقق ذلك على نحو كاف أو مستديم. وذلك بُعدٌ يتعلق بـ «الدولية»،Internationalism، التي يجب تنميتها بعناية وحذر وفي إطار الكوابح التي ذكرناها توا. وسينتهي الأمر، عندما يتحقق للجهود الإنسانية التي تبذلها الأمم المتحدة بصيغتها المثالية، إلى اعتبارها «الجوار العالمي» بدافع من أسمى أغراض الدعم الجماعي لأمن الشعوب-أمن الجيران. ويجب أن يتم ذلك، كما طرحنا في الفصل الثالث، بإذن واضح من الميثاق وبمقتضاه، وليس على أساس غرض خاص أو على نحو تحكمي.

تقرير المصير

يعد حق تقرير المصير المبدأ الأساسي الثاني للنظام العالمي القائم. وقد انبثق هذا المبدأ، الذي لا يتمتع بالقدر نفسه من التبجيل الذي تحظى به السيادة، عن بزوغ الديمقراطية والفكرة الوطنية، وكلاهما ساهم في توحيد الإمارات الأوروبية المتفرقة في دول قومية حديثة، وفي انهيار الإمبراطوريات الأوروبية في الأمريكتين، وتفكك الإمبراطورية العثمانية وإمبراطورية الهابسبورغ.

وقد اعترف مؤتمر فرساي للسلام بعد الحرب العالمية الأولى بمبدأ حق تقرير المصير، ولكنه لم يصبح معيارا فعالا يتم تطبيقه على قدم المساواة على النطاق العالمي إلا عند تأسيس الأمم المتحدة في عام 1945. وطوال

الفترة التي أعقبت الحرب، اعتبر تقرير المصير بوجه عام حقا مقصورا على الجماعات السكانية ذات الأراضي المعرَّفة الحدود التي تعيش تحت الحكم الاستعماري. وقد لعب حق تقرير المصير دورا أساسيا في عملية تصفية الاستعمار التي جاءت إلى الوجود بسلسلة من الدول الجديدة ذات السيادة.

وخلال العقد الماضي، حدث نوعان من التطورات أجبرا العالم على بحث قضية تقرير المصير من جديد. الأول هو تفكك البلدان، وكان أكثرها درامية الاتحاد السوفييتي ويوغوسلافيا. وكل منهما كان اتحادا فيدراليا متعدد القوميات تربط وحداته حكومة مركزية بقبضة حديدية. ومع وقوع التغيير العنيف في أوائل التسعينيات فقدت هاتان الحكومتان شرعيتهما وسلطتهما، وتمكنت الوحدات الوطنية التي تألف منها كل اتحاد من أن تصبح دولا مستقلة. كذلك حدثت حالات انفصال - وإن تكن ذات طابع أكثر سلمية - عن طريق التفاوض في تشيكوسلوفاكيا وإثيوبيا، حيث دار صراع طويل من قبل. وفي حين أثارت النتائج العنيفة والمقلقة التي ترتبت على التفكك السوفييتي واليوغوسلافي قلقا بالغا حول ممارسة حق تقرير المصير، فإن مدى انطوائهما على أية قضايا جديدة تتعلق بالمبدأ، أمر قابل للجدل.

على أن التطور الأبعد مدى تمثل في الإصرار المتزايد من جانب السكان الأصليين ومجتمعات محلية أخرى في كثير من أنحاء العالم على حقها في تقرير المصير. ففي هذه الحالات، ينطوي تقرير المصير على سلسلة معقدة من الموضوعات التاريخية وغيرها، تتجاوز قضية إنشاء دولة جديدة على أساس كيان إقليمي كان قائما من قبل. وهي تنطوي كذلك على قضايا تتعلق بالهوية، وحقوق الإنسان، والتمكين، لا تمت إلا بصلة ضئيلة للحدود السابقة.

ويعتبر تقرير المصير حقا لجميع الدول والشعوب، مادام يتسق مع احترام الدول والشعوب الأخرى. والتحدي الذي يواجهنا الآن هو إيجاد السبل لتحديد وحماية هذا الحق في بيئة الجوار العالمي. فلقد أصبح من الصعب بصورة متزايدة حل المشاكل الناجمة عن المطالبات المتنافسة لتطبيق حق تقرير المصير على أساس الهوية القومية المنفصلة لكل مطالب.ويمكن أن تشتعل عملية لتقطيع أوصال الأقاليم تجعل العالم في حالة أسوأ بكثير

مما هو عليه الآن وتزيد بدرجة هائلة من حالة انعدام الأمن والاستقرار. وفضلا عن هذا، فإن إعادة رسم الخرائط لن تفلح في الحد من حالات الظلم ومن مخاطر النزاع الأهلي إذا ماظلت الدول الجديدة تفتقر إلى صياغة عملية للتوفيق بين المطالب المتنازعة فيما يتعلق بالسلطة، والموارد، والمكانة والأرض. ومما لا يساعد على حل المشكلة غياب أي تعريف واضح لما يشكل «شعبا» أو «دولة». وقد حان الوقت للبدء في التفكير في حق تقرير المصير في سياق جديد-هو السياق الناشىء لجوار عالمي واحد، بدلا من السياق التقليدي لعالم يتكون من دول منفصلة.

إن المطالبة بالانفصال واللجوء إلى العنف من أجل مساندتها، غالبا ما تأتي في أعقاب إحباط الجهود الدستورية لإجراء تغييرات أقل تطرفا. وهو ما يوضح أهمية أن تكون الحكومات حساسة لأماني الجماعات العرقية وغيرها التي تشعر بأنها مبعدة أو مهددة. إن غالبية الدول القومية المائتين تقريبا في العالم، تتألف من أكثر من جماعة عرقية واحدة. وهناك بالتالي مجال كبير للتنافر والصراع حول اقتسام الموارد والسلطة والسياسات التي تنتهجها الحكومات.

غير أن هناك كذلك جانبا إيجابيا للنزعة التعددية كما يتضح في العديد من الدول الناجحة المتعددة الأعراق. وعلى ذلك فليست هناك حاجة إلى أن يصبح التنوع سببا للانقسام. وأحد التحديات التي تواجه إدارة شؤون المجتمع العالمي هو أن تجعل التنوع مصدرا للثراء.

وحتى لا تتضاعف المآسي مائة مرة، فإنه يتعين مضاعفة الاهتمام بمصالح جميع المواطنين، مهما كان انتماؤهم العرقي، أو القبلي، أو الديني أو غيره، بحيث يحتل مكانا بارزا في مرتبة القيم التي ترشد سلوك الناس في عالم أصبح الآن جوارا واحدا. ويجب أن يكون هناك احترام لحقوقهم، وبوجه خاص حقهم في الحياة الكريمة، والحفاظ على ثقافتهم، والمشاركة المنصفة في ثمار النمو القومي، وأن يقوموا بدورهم في إدارة شؤون بلدهم. فالسلم والاستقرار في كثير من أنحاء العالم يمكن أن يتعرضا للخطر إذا أهملت هذه القيم. ولذلك ينبغي للمجتمع العالمي أن يعزز حماية تلك الحقوق، حتى وهو يثبط النزعة إلى الانفصال التي يمكن أن يغذيها شعورهم بالإحباط. ولن تواجه إدارة شؤون جوارنا العالمي تحديا أشد من ذلك.

3 تعزيز الأمن

توفر نهاية الحرب الباردة فرصة جديدة لجعل نظام الأمن الجماعي العالمي فعالا، ولمواءمته مع الحاجات الأوسع لأمن الناس والكوكب.

وبعد مرور خمسين سنة على مؤتمر سان فرانسيسكو، أصبح يتعين على العالم أن ينظر فيما إذا كان ينبغي أن تنفتح أحكام ميثاق الأمم المتحدة المتعلقة بصون السلم، أو ما إذا كانت الحاجة إلى التغيير تكمن بدرجة أقل في الآليات والإجراءات، وبدرجة أكبر في اتجاهات الدول-أي ليس إصلاح الآلية وإنما إصلاح الكيفية التي تستخدم بها. وما الذي ينبغي للمجتمع العالمي أن يفعله لصون السلم، ليس فقط فيما بين الدول، وإنما داخلها أيضا.

ولا توجد إجابات بسيطة لتلك التساؤلات، إلا أن اللجنة تعتقد أن الوقت قد حان لإعادة دراسة الأفكار السائدة بشأن كيفية صون السلم وكفالة أمن الشعوب، وكيفية استحداث وسائل أكثر فعالية لصون العلاقات السلمية بين الدول.

وتعد مهمة كفالة السلم والأمن، مثيرة للتحدي في كل تفاصيلها اليوم، بقدر ما كانت عليه في 1945. ذلك أن البديل للنظام الدولي المتحضر، ولجوار عالمي يعيش في سلام في ظل قيم الجوار

المشترك بمساعدة آليات جماعية فعالة من أجل الأمن المشترك إنما هو بديل مروع بشكل يصعب التفكير فيه. وسيثير الفشل في بناء نظام فعال للأمن الجماعي للمرة الثانية بعد الحرب الشك في زعمنا بأننا مجتمع إنساني وأوصياء أكفاء على أجيال المستقبل.

الطابع المتغير للأمن العالمي

ينبغي توسيع النطاق التقليدي للأمن العالمي من تركيزه التقليدي على أمن الدول ليشمل أمن البشر والكوكب.

كان التنافس متأصلا دائما فيما بين الدول ذات السيادة. وفي الماضي، شكلت جهود الدول من أجل زيادة أمنها، بتوسيع قدراتها العسكرية وتشكيل تحالفات مع القوى العسكرية الأخرى، تهديدا لأمن الدول الأخرى على الدوام. وكان الكفاح من أجل الأمن الوطني يمثل أبدا مقارعة صفرية النتيجة تكسب فيها بعض الدول بينما تخسر دول أخرى. ولن يعني الاستمرار في هذا السبيل شيئا آخر سوى أننا نلقي بأنفسنا إلى التهلكة.

وفي القرن الواحد والعشرين، سيقل كثيرا احتمال أن تسفر الحرب بين الدول عن فائزين. فلقد أصبح العالم صغيرا جدا ومزدحما جدا، وأصبحت شعوبه أكثر اختلاطا وأكثر ارتباطا، وأسلحته أكثر فتكا. بل إن الصواريخ البالستية والطائرات البعيدة المدى وأسلحة الدمار الشامل جعلت الأمن الذي توفره الحدود الوطنية أكثر خداعا. وستفضي الجهود التي تبذلها الدول الكبرى للمحافظة على هيمنتها العسكرية إلى حفز القوى البازغة على الحصول على المزيد من القوة العسكرية. وفي الوقت نفسه، فإن محاولات القوى البازغة لتصحيح الاختلال العسكري لن تفضي إلا إلى حض القوى التقليدية على تعزيز قدراتها. وستتمثل نتائج تلك الحلقة المفرغة في زيادة التوترات السياسية، وإهدار الموارد، أو ربما ماهو أسوأ، وهو الحرب نتيجة لحادث عارض أو خطأ ناشىء عن الإهمال.

ومنذ القرن السابع عشر والأمن الدولي يجري تعريفه بصورة كلية تقريبا من زاوية احتياجات البقاء الوطني. فقد كان الأمن يعني حماية الدولة-حدودها وشعبها ومؤسساتها وقيمها-من الهجوم الخارجي. وهذا المفهوم راسخ بعمق في التقاليد الدولية. وهذا هو السبب في تركيز الأمم

المتحدة والمؤسسات الدولية الأخرى على حرمة الحدود الإقليمية، وحظر التدخل الخارجي في الشؤون الداخلية للدول ذات السيادة.

وفي الوقت الذي قللت فيه تلك الأعراف من تواتر الاعتداءات فيما بين الدول، فقد كانت لها أيضا عواقب أخرى أقل نفعا. فكثيرا ما وفر مفهوم سيادة الدولة في الأمور الأمنية أساسا منطقيا لإيجاد نظم عسكرية قومية قوية، وبرر سياسات للميزانية تعلى الدفاع على الرخاء الداخلي، وشجع التدابير التي تقيد بصورة حادة حقوق المواطنين وحرياتهم.

وستبقى الحماية ضد العدوان الخارجي، بطبيعة الحال، غاية أساسية للحكومات الوطنية ومن ثم للمجتمع الدولي. إلا أن ذلك ليس سوى أحد التحديات التي يجب مواجهتها لكفالة الأمن العالمي. فعلى الرغم من الأمان المتنامي لمعظم دول العالم، فإن الناس في الكثير من المناطق يشعرون الآن بانعدام الأمان أكثر من ذي قبل. ونادرا مايكون ذلك راجعا إلى التهديد بهجوم من الخارج، فهناك تحديات أمنية أخرى لها القدر نفسه من الأهمية تنشأ من الأخطار التي تهدد النظم المعززة للحياة على سطح الأرض، والحرمان الاقتصادي الشديد، وانتشار الأسلحة التقليدية الصغيرة، وترويع السكان المدنيين من قبل شراذم محلية، والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. فهذه تتحدى أمن الشعوب بأكثر من خطر العدوان الخارجي.

وحيث إن وجه المجتمع العالمي قد تغير، فقد تغيرت أيضا طبيعة الأمن العالمي. ومن بين مفاهيم الأمن العديدة التي كثيرا ما تستخدم مفهوم الأمن المشترك، والأمن الجماعي، والأمن الشامل، وكان أول من استخدم تعبير «الأمن المشترك» اللجنة المستقلة لقضايا نزع السلاح والأمن، والتي كان يرأسها أولف بالم. ويسلم المفهوم الذي صاغته اللجنة بأن الأمن الدائم لن يتحقق حتى يصبح بالمستطاع أن يتقاسمه الكافة، وأنه لن يمكن تحقيقه إلا من خلال التعاون القائم على مبادىء الإنصاف والعدل والتبادلية.

الأمن المشترك

إن البديل المتاح أمامنا هو الأمن المشترك. ولا يمكن أن يكون هناك أمل في تحقيق النصر في حرب نووية، فسيتساوى الجانبان فيما يحيق بهما من معاناة ودمار. ولن يكون بإمكانهما أن يبقيا على قيد الحياة إلا معا. إن

عليهما أن يحققا الأمن لا في مواجهة الخصم، وإنما بالعمل معه من أجل ذلك، ويجب أن يقوم الأمن الدولي على التزام بالبقاء المشترك، وليس على التهديد بالتدمير المتبادل.

أولف بالم «مقدمة»

الأمن المشترك: برنامج لنزع السلاح

ويستند الأمن الجماعي، على نحو ماهو متصور في ميثاق الأمم المتحدة، إلى فكرة قيام الأعضاء في مجموعة معينة من الدول بنبذ استخدام القوة فيما بينهم في الوقت الذي يتعهدون فيه بالدفاع عن أي عضو في المجموعة يتعرض للهجوم من قبل قوى خارجية. وهو مفهوم يركز بطبعه على الناحية العسكرية، وفي المقابل يؤكد الأمن الشامل تغيير مفهوم الأمن الحالي ذي الأساس العسكري. ومن بين الأفكار السائدة في إطار هذا المفهوم: التعاون، وبناء الثقة، والوضوح والمكاشفة، ونزع السلاح التدريجي، والتحويل وإلغاء التعبئة، والتجريد من العسكرة. وقد حظي مفهوم جديد أخيرا-هو الأمن الإنساني-بالاهتمام. وهو نهج يدور حول البشر ولا يهتم بالأسلحة بقدر اهتمامه بالكرامة الإنسانية. وعلى نحو ما تم إيضاحه في «تقرير التنمية البشرية 1994»، فإن الأمن الإنساني يشمل الأمن من تهديدات مزمنة مثل الجوع والمرض والقهر، علاوة على الحماية من التصدعات المفاجئة والضارة في نمط الحياة اليومية.

ورغم أننا نتعاطف مع جميع هذه المفاهيم ومع دلالاتها، فقد ارتأينا أن من الملائم أن نركز على أمن البشر والكوكب، كما جرى تعريفه في هذا الفصل. فنحن نرى أنه ينبغي توسيع مفهوم الأمن العالمي من تركيزه التقليدي على أمن الدول ليشمل تلك الأبعاد الأخرى التي تعد أكثر أهمية اليوم.

أمن البشر

يسلم مفهوم «أمن البشر» بأن الأمن العالمي يتجاوز حماية الحدود والنخب الحاكمة ومصالح الدولة الحصرية ليشمل حماية البشر. وهو لا يستبعد التهديدات العسكرية من الاهتمامات الأمنية. بل يقترح بدلا من ذلك تعريفا أوسع للتهديدات في ضوء الشواغل الإنسانية الملحة لما بعد الحرب الباردة.

واللجنة ترى أنه يجب النظر إلى أمن البشر كهدف له من الأهمية ما لأمن الدول. وفي نهاية الأمر، فإن الغايتين ليستا متعارضتين: فلا يمكن للدول أن تكون آمنة طويلا ما لم يكن مواطنوها بمأمن. بيد أنه كثيرا ما حدث في الماضي أن استخدم الحفاظ على أمن الدولة ذريعة للسياسات التي تقوِّض أمن الشعب.

ورغم أن عدوان العراق على الكويت يذكرنا بأن نشوب حرب بين دولتين مسألة لم تنقرض بعد، فمن المرجح أن يعاني العالم في السنوات المقبلة بالدرجة الأولى من تفجر العنف داخل البلدان. فلا تزال الحروب الأهلية- وبعضها قديم العهد-مستمرة في أماكن مثل أفغانستان والسودان وسري لانكا. وتبين أمثلة السلفادور وكمبوديا، والصومال ورواندا، والبوسنة وأنغولا، كيف يمكن لهذه الصراعات أن تفرض مشاق هائلة على أعداد هائلة من السكان لزمن طويل.

وكما تبين تلك الأمثلة، فقد انتهك أمن البشر في كثير من البلدان على نطاق مريع دون وجود أي عدوان خارجي، أو تهديد خارجي للسلامة الإقليمية أو سيادة الدولة. إن قصر مفهوم الأمن على حماية الدولة على وجه الحصر يعني تجاهل مصالح الناس الذين يشكلون مواطني الدولة والذين تمارس السيادة باسمهم. ويمكن أن يسفر ذلك عن حالات تشعر فيها الأنظمة الحاكمة بأن لها الحرية الطليقة لإساءة استخدام حق شعبها في الأمن، وقد كانت هناك أيضا صراعات أهلية انتهك فيها أمن الناس بشكل واسع، حيث أظهرت أطراف الصراع استخفافا باحترام حياة المدنيين.

ورغم أنه من الضروري مواصلة تأييد حق الدول في الأمن بحيث يمكن حمايتها من التهديدات الخارجية، فإنه يتعين على المجتمع الدولي أن يجعل من حماية البشر وأمنهم هدفا للسياسة الأمنية العالمية.

أمن الكوكب

إن الزيادات غير المسبوقة في حجم النشاط البشري وكثافته منذ الثورة الصناعية، مقترنة بزيادات غير مسبوقة بالمثل في أعداد البشر، قد وصلت إلى الحد الذي تجور فيه الآثار البشرية على النظم الأساسية لتعزيز الحياة على سطح الكوكب. فالانخفاض في طبقة الأوزون في الغلاف الجوي

يعرض البشر وأشكال الحياة الأخرى لمقدار متزايد من الأشعة فوق البنفسجية، والزيادات الهائلة في كميات ثاني أكسيد الكربون وغيره من غازات الدفيئة، والتي تنبعث في الغلاف الجوي من مصادر بشرية، تؤثر في العمليات الجوية التي تحدد مناخ العالم، وتفضي إلى زيادة احتمال تغير المناخ وهو مايمكن أن يقلل بشدة من صلاحية الكوكب للسكنى.

وقد أخذت أنواع الحياة النباتية والحيوانية تنقرض بمعدلات أكبر بكثير مما شوهد في عمليات الارتقاء الطبيعية، وتؤدي الخسائر في الغطاء الحراجي والتنوع الحيوي إلى تغيير بعض التوازنات الأساسية ونظم الموارد الضرورية لحياة البشر ورخائهم، بما في ذلك دورة الكربون، والقدرة على التمثيل الضوئي، ودورة المياه، ونظم إنتاج الغذاء، والموارد الوراثية.

وتصل الكميات المتنامية من الكيماويات التي تنتج من أجل الاستخدام البشري، والكثير منها لا يوجد في الطبيعة، في نهاية الأمر إلى البيئة بأحجام تغير من التكوين الكيميائي لمياه الأرض وتربتها ونظمها الحيوية، علاوة على جوها. كما أن ترسانات الأسلحة النووية التي لا تزال ضخمة الحجم، والمفاعلات النووية التي تبنى لإنتاج الطاقة من أجل الأغراض السلمية، تنطوي على إمكان إطلاق إشعاعات يمكن أن تنتشر على نطاق واسع وأن تهدد الحياة.

وعلى الرغم من أن الرأي العلمي لا يزال بعيدا عن الإجماع فيما يتعلق بنطاق هذه المخاطر وغيرها، ومدى إلحاحها، فإن الإجماع منعقد على أنها ذات طابع غير مسبوق، وقد تهدد استمرار قدرة الكوكب على إعالة سكانه من البشر. والأمر الجديد بالنسبة لتلك المخاطر أنها تهدد بالخطر بقاء مجتمعات بأكملها لا مجرد رفاهتها فحسب. وهي تشكل بهذا المعنى، وجنبا إلى جنب مع الحرب النووية، أهم المخاطر التي تشكل الخطر الأمني الحقيقي في نهاية المطاف.

ويتمثل السبيل الوحيد المقبول في مواجهة هذه المخاطر في تطبيق المبدأ التحوطي: فحتى مع عدم التيقن بشأن مدى أو توقيت الضرر البيئي، فإن الأمر يتطلب اتخاذ إجراءات احترازية عندما تكون محصلة الاستمرار على الدرب نفسه منطوية على أضرارا حادة أو لا يمكن إصلاحها، فيجب اتخاذ إجراءات الآن للسيطرة على الأنشطة البشرية التي تفرز هذه الأخطار

حتى يمكن إبقاؤها داخل حدود مقبولة. وفي هذا الصدد، يجب أن تسترشد الحكومات والمواطنون بأفضل رأي علمي متاح، إذ لن تحتمل الأمور أن ينتظروا حتى تكتمل الأدلة العلمية.

ومن بين الحقائق الخالية من أي مغالاة أن كافة أشكال التدهور والأخطار الملموسة حتى الآن بالنسبة لبيئة الكوكب والنظم المعززة للحياة قد حدثت عند مستويات من السكان والنشاط البشري أدنى بكثير مما سيكون عليه الحال في الفترة المقبلة.

فمن المتوقع أن يتضاعف عدد سكان العالم قرابة منتصف القرن الواحد والعشرين، ومن المحتمل أن يتزايد النشاط الاقتصادي بمعامل أربعة إلى خمسة. ومن هنا فإن التدابير المطلوبة لتفادي الأخطار يجب أن تنفذ فورا، كذلك يجب تدعيم تلك التدابير المنفذة بالفعل على سبيل المثال لا الحصر الاتفاقية الإطارية لتغير المناخ، اتفاقية التنوع الإحيائي، والبروتوكول المتعلق باستنفاد طبقة الأوزون وتعديلاته بشكل سريع وجوهري.

ومن حسن الحظ أن بعضا من أهم الخطوات التي يمكن اتخاذها لكفالة أمن الكوكب هي خطوات من نوع الخطوات التي «لا يُندم» على اتخاذها، إذ هي خطوات تسوغها أسس اقتصادية بقدر ما تسوغها أسس بيئية. ومن أوضح الأمثلة على ذلك الحاجة إلى أن نكون أكفأ في استخدام الطاقة. ويقدر معهد بحوث القوى الكهربائية في الولايات المتحدة أنه يمكن تلبية كل ما يحتاج إليه بلد ما من الطاقة دون تغييرات ذات شأن في أسلوب الحياة أو نوعية الحياة مع تخفيض مقداره 55 في المائة من المستويات الراهنة لاستخدام الطاقة. بل وترى تقديرات أخرى أن الخفض يمكن أن يكون أكبر من ذلك. ويسري الأمر نفسه على جميع البلدان الصناعية تقريبا.

والواقع أن كفاءة استخدام الطاقة هي حتمية اقتصادية بالنسبة للبلدان النامية المطالبة بمصروفات رأسمالية لتلبية الاحتياجات المتنامية من الطاقة لا تستطيع الوفاء بها ببساطة. كما أن من الواضح أن من مصلحة العالم الصناعي أن يكفل أن يكون لدى تلك البلدان الدعم المالي والتكنولوجي المطلوب لتلبية احتياجاتها على أسلم الأسس البيئية، فضلا عن الاقتصادية، وأكثرها استدامة.

مبادىء الأمن لعصر جديد

إن للناس كافة حقا في الوجود الآمن لا يقل عن حق الدول جميعا فيه، وتلتزم جميع الدول بأن تحمي هذه الحقوق.

يحتاج العالم إلى أن يترجم مفاهيم الأمن تلك إلى مبادىء لعصر ما بعد الحرب الباردة يمكن تضمينها في اتفاقات دولية، ونقترح استخدام مايلي كقواعد لسياسات الأمن في العصر الجديد:

- أن للناس كافة حقا في وجود آمن، لا يقل عن حق الدول جميعها فيه، وتلتزم جميع الدول بحماية هذه الحقوق.

- ينبغي أن تكون الأهداف الأساسية للأمن العالمي منع الصراع والحرب والمحافظة على سلامة النظم المعززة للحياة على الكوكب عن طريق إزالة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والسياسية والعسكرية التي تولد التهديدات لأمن البشر والكوكب، ومن خلال استباق الأزمات وإدارتها قبل أن تتصاعد إلى صراعات مسلحة.

- إن القوة العسكرية ليست أداة سياسية مشروعة، إلا في الدفاع عن النفس أو تحت رعاية الأمم المتحدة.

- إن تنمية القدرات العسكرية بأكثر مما هو مطلوب للدفاع الوطني، ودعم إجراءات الأمم المتحدة، يعد تهديدا محتملا لأمن الناس.

- إن أسلحة الدمار الشامل ليست أدوات مشروعة للد فاع الوطني.

- ينبغي أن يخضع إنتاج الأسلحة والاتجار فيها لإشراف المجتمع الدولي.

إن تبني هذه القواعد سيستجيب-إلى حد كبير-للتحدي الأمني الأكثر إلحاحا في القرن الحادي والعشرين والمتمثل في المحافظة على التقدم الذي تم تحقيقه في تأمين الدول ضد التهديد بالحرب، وتوسيع هذا التقدم في الوقت الذي يتم فيه استحداث وسائل البحث عن حماية الناس من التهديدات المحلية المتمثلة في المعاملة الوحشية والحرمان الفادح، وكفالة سلامة وصلاحية النظم المعززة للحياة والتي تعتمد عليها أشكال الحياة كافة.

الالتزام باتخاذ إجراءات

إن الخط الفاصل بين الشأن المحلي والشأن الدولي لا يمكن رسمه على

الرمال، لكن الجميع يلمسونه في اللحظة التي يتم فيها تخطيه.

إننا نعتقد أن المجتمع الدولي ملزم باتخاذ إجراء في الحالات التي يكون فيها أمن البشر معرضا للخطر. ومن المهم في هذا الصدد التمييز بين العمل الإنساني على مستوى مجلس الأمن الذي يستهدف أمن البشر، والعمل على مستوى هيئات الأمم المتحدة الأخرى ووكالاتها المتخصصة، علاوة على العديد من منظمات المجتمع المدني العالمي.

فاللجوء المتزايد إلى شتى أنواع العمل الإنساني في عصر ما بعد الحرب الباردة لم يأت في كثير من الأحيان في أعقاب قرارات لمجلس الأمن، ولم يكن له طابع عسكري بالدرجة الأولى. إذ يقوم العديد من الهيئات والمؤسسات الأخرى، داخل الأمم المتحدة وخارجها، على حد سواء، بدور بالغ الأهمية في توفير الأمن من خلال أنشطتها الإنسانية وغير ذلك من الأنشطة. وهي لا تعتمد في ذلك بالضرورة على مجلس الأمن كيما يكون لها الحق في اتخاذ إجراء ما. فمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واللجنة الدولية للصليب الأحمر-على سبيل المثال-لديهما ولايات محددة تستند إلى قواعد إنسانية وقانونية واضحة، لحماية الناس في الحالات التي يتعرض فيها أمنهم لخطر بالغ. وفي السنوات الأخيرة، انخرطت مفوضية اللاجئين بشكل متزايد في توفير المساعدة والحماية، ليس فقط للاجئين، إنما للمشردين داخل بلادهم. وقد جاءت المطالبة بقيام المفوضية بمثل هذا النشاط من مجلس الأمن، ومن الأمين العام، ومن أجهزة الأمم المتحدة الأخرى. وفضلا عن ذلك، يقوم العديد من منظمات حقوق الإنسان المختلفة بدور مهم في توطيد أمن الناس، ولديها القدرة على القيام بذلك. وتشكل أنشطة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، على وجه الخصوص، مساهمة مبتكرة في أمن الناس.

ويتعزز أمن الناس عندما تقوم الوكالات الإنسانية بإجراءات لا ترمي فقط إلى توفير الإغاثة، بل تسعى أيضا لكفالة حقوق الإنسان الأساسية والأمن لجميع ضحايا الصراع أو الكوارث الأخرى الإنسانية منها والطبيعية. وستتزايد الحاجة إلى مثل تلك الإجراءات إذا ما استمرت الصراعات الإثنية في الانتشار.

ولقد كان من بين الاتجاهات التي سادت في السنوات القليلة الماضية

ارتفاع عدد قرارات مجلس الأمن التي تربط أنشطة حفظ السلم أو إنفاذه بتوفير المساعدة الإنسانية. والقرارات العديدة بشأن يوغوسلافيا السابقة فيما يتعلق بإنشاء مناطق آمنة وتسليم مساعدات الإغاثة وعدم تعويق سبل وصول الوكالات الإنسانية دليل واضح على ذلك. وتبرز قرارات مجلس الأمن بشأن الصومال ورواندا وليبيريا وجورجيا الصلة المتزايدة بين الغايات العسكرية والسياسية والغايات الإنسانية. وفي هذا السياق، هناك حاجة إلى تمحيص العلاقة المعقدة والمتطورة بين العمل الإنساني المدعوم بالقوة العسكرية والذي يتم تحت قيادة عسكرية، من ناحية، والعمل الإنساني الذي تم تحت قيادة مدنية. فقد تم توفير الدعم العسكري، في ميدان اللوجستيات الثقيلة في الأغلب، للعمليات الإنسانية لتقديم الإغاثة، إلى سراييفو، ومعسكرات اللاجئين في زائير على سبيل المثال. ورغم أن القوات العسكرية كانت تعمل، في هذه الحالات، تحت إشراف الأمم المتحدة، فإنها ظلت تحت القيادة الوطنية.

وفي معظم الحالات، تسبق الأنشطة الإنسانية إجراءات حفظ السلم أو إنفاذه، وتستمر بعده دوما. على أنه يتعين على الوكالات الإنسانية، مثل مفوضية اللاجئين، كيما تنفذ مهامها بفاعلية، أن تظل محايدة وغير متحيزة بصورة حازمة. وقد يكون من الصعب في التطبيق العملي أن يرسم فاصل واضح بين عمليات حفظ السلم التي تقوم بها القوات العسكرية والأنشطة الإنسانية. فقد يتطلب الأمر، على سبيل المثال، وجود قوة عسكرية لفتح أو تأمين ميناء جوي أو طريق بري من أجل نقل إمدادات الإغاثة التي تستخدمها الوكالات الإنسانية. وفي حالات النزاع المسلح، قد يحتاج الأمر إلى موارد عسكرية لتعزيز قدرة وكالات الإغاثة. غير أنه إذا ما اتخذت المشاركة العسكرية منعطفا مشايعا لطرف ما، أو إذا ما نظر إليه على أنه مشايع لطرف، فقد تنظر الأطراف المتحاربة إلى الوكالات الإنسانية أيضا على أنها أطراف في الصراع، أو تعاملها على هذا النحو. وتطور من هذا القبيل سيثير تساؤلات أساسية بالنسبة للوكالات الإنسانية، التي يجب أن تقوم بالتزاماتها إزاء ضحايا النزاع على نحو غير متحيز ومحايد.

وفيما يتعلق بالإجراءات المستندة إلى قرارات مجلس الأمن، فإننا نعتقد أنه يجب على مجلس الأمن بعد إصلاحه (انظر الفصل الخامس) أن يرسي

مجموعة من المبادىء بشأن مسؤولية الأمم المتحدة عن صون الأمن العالمي، وأن يستنبط سبلا للاستجابة للتهديدات الموجهة إلى السلم كيفما نشأت.

إن من السهل نسبيا في حالات الصراع مابين الدول أن نحدد هوية المعتدي بشكل قاطع. غير أن تلك الحالات نادرة، ففي كثير من الحالات تكون هوية المعتدي غير واضحة، بل قد تكون الحقائق الأساسية للحالة موضع جدل.

على أن المسألة الأكثر صعوبة هي المتعلقة بحق الأمم المتحدة-بل الأكثر من ذلك-التزامها باتخاذ إجراءات في سياق داخلي صرف. فمن الواضح أنه لا ينبغي للمجتمع الدولي أن يتطفل على الشؤون الداخلية للبلدان. ونحن على قناعة بأنه لا ينبغي معالجة المادة 2-7 من ميثاق الأمم المتحدة، بشأن عدم التدخل في الأمور الداخلية، بخفة، أو أن يتم التغاضي عن المبدأ الراسخ فيها. بيد أننا نرى أن من الضروري أن نؤكد أيضا حق المجتمع الدولي ومصالحه في الحالات التي تنشأ داخل دول فرادى ينتهك فيها أمن الناس بشدة.

ومن الممكن بطبيعة الحال أن يكتسب أحد النزاعات الداخلية في الجوار العالمي أبعادا تجعله يهدد سلم الجوار العالمي. لقد كفت مثل هذه الحالات عن أن تكون شؤونا تتعلق «أساسا ضمن الولاية الداخلية لأي دولة». وعندما يقرر مجلس الأمن وجود «تهديد للسلم، أو إخلال به أو كان ما وقع عملا من أعمال العدوان» فإن المادة 2-7 لا تمنع تطبيق تدابير استخدام القوة بموجب الفصل السابع من الميثاق. ويمكن أن يأتي هذا الإقرار عقب تسليم مجلس الأمن بأن الوضع، في حالة معينة، ليس شأنا داخليا أساسا، أو لم يعد كذلك.

عدم التدخل

ليس في الميثاق الحالي مايسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما، وليس فيه ما يلزم الدول الأعضاء بأن تخضع مثل هذه المسائل للتسوية بموجب هذا الميثاق. على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير استخدام القوة الواردة في الفصل السابع.

-المادة 2-7 من ميثاق الأمم المتحدة

على أن من الممكن، في كثير من الحالات، ألا تشكل التهديدات الموجهة إلى أمن الناس، والتي تبرر القيام بعمل دولي، تهديدا للسلم والأمن الدوليين. وفي بعض الحالات، يقوم المجتمع الدولي باتخاذ إجراءات استجابة لحاجات الإنسانية، كما حدث في الصومال حيث لم تكن هناك حكومة لممارسة الوظائف السيادية، أو في رواندا التي كانت هي نفسها عضوا في مجلس الأمن، ورغبت في تدخل الأمم المتحدة. إلا أن ذلك يمكن أن يقيم ممارسة «التدخل الإنساني» على أسس غامضة. فستكون هناك حالات يضطر فيها المجتمع الدولي إلى أن يجتهد لبسط أحكام الميثاق المصممة من أجل الاستجابة للمنازعات والصراعات مابين الدول لتغطي أوضاعا داخلية صرفة.

ومجلس الأمن مخول بالفعل بموجب القانون الدولي باتخاذ الإجراء الملائم في الحالات الاستثنائية التي يتعرض فيها أمن الناس للخطر وإن لم تنطو على تهديد خارجي. وتتضمن اتفاقية حظر ومعاقبة جريمة الإبادة الجماعية للأجناس (والتي وافقت عليها 114 دولة حتى سبتمبر 1994) فقرة تنص على الإحالة الصريحة إلى مجلس الأمن، والذي يمكن بمقتضاه أن يطلب أي طرف من الأجهزة المختصة في الأمم المتحدة أن تتخذ إجراء ضد أعمال إبادة الأجناس.

إننا جميعا مع توسيع قدرة الميثاق من خلال التفسير المستنير لأحكامه، إلا أنه عندما يمعن هذا التأويل في السذاجة، فلن يكتب له الاستمرار. على أن هناك اعتبارا أخطر من ذلك بكثير، فعندما يعالج المجتمع الدولي قضية بهذه الحساسية، فإن الوضوح يكون مطلوبا بشأن طبيعة العمل، وحدود سلطة القيام به معا، ونعتقد أنه يوجد اليوم إجماع عالمي حول استجابة الأمم المتحدة بناء على أسس إنسانية في حالات الإساءة الجسيمة لأمن الناس. غير أننا لو أفسحنا المجال لفكرة التدخل على أساس تفسير مجلس الأمن، فما الذي يمكن أن يحد من ذلك التدخل سوى أمر يتسم بنكران الذات صادر من مجلس الأمن نفسه؟ لكن كيف يكون الحال لو أنه قرر- تحت ضغط من أعضاء أقوياء على سبيل المثال-أنه ينبغي أن يحدث تدخل في حالات الإساءة إلى حقوق الإنسان أو الممارسات غير الديمقراطية، أو لأسباب أخرى، وإن لم يكن هناك تهديد واضح ومعترف به بصفة عامة

لأمن الناس؟

فإذا ما اضطر مجلس الأمن للتغاضي عن مبدأ حظر التدخل في الشؤون الداخلية والذي كرسته المادة 2-7، فيجب أن يفعل ذلك في ظروف يكون الميثاق قد حددها بوضوح. وبالطبع فإن ذلك سيتطلب دوما حكما بحسب كل حالة على حدة، غير أنه ينبغي إصدار الحكم ذاته داخل إطار منصوص عليه ومتفق عليه من الجميع. ولذلك فإننا نقترح تعديلا ملائما في الميثاق يسمح بمثل ذلك التدخل على أن يقصره على الحالات التي تشكل انتهاكا لأمن الناس يكون من الجسامة والحدة بحيث يتطلب استجابة دولية لأسباب إنسانية. وسيعمل ذلك على تعزيز قبول مفهوم أمن البشر على نطاق عالمي وعلى تحجيم الاستجابة الإنسانية إلى أعمال تنتهك طبيعتها داخل حدود يمكن مراقبتها بصورة صارمة.

اتفاقية حظر ومعاقبة جريمة الإبادة الجماعية للأجناس

المادة الثانية:

في هذه الاتفاقية، تعني الإبادة الجماعية أيا من الأفعال التالية، المرتكبة بقصد التدمير الكلي أو الجزئي لجماعة قومية أو إثنية أو عنصرية أو دينية، بصفتها هذه:

أ- قتل أعضاء من الجماعة.

ب- إلحاق أذى جسدي أو روحي خطير بأعضاء من الجماعة.

جـ- إخضاع الجماعة، عمدا، لظروف معيشية يراد بها تدميرها المادي كليا أو جزئيا.

د- فرض تدابير تستهدف الحيلولة دون إنجاب الأطفال داخل الجماعة.

هـ- نقل أطفال من الجماعة، عنوة إلى جماعة أخرى.

المادة الثامنة:

لأي من الأطراف المتعاقدة أن يطلب إلى أجهزة الأمم المتحدة المختصة أن تتخذ، طبقا لميثاق الأمم المتحدة، ما تراه مناسبا من التدابير لمنع وكبح أفعال الإبادة الجماعية، أو أي من الأفعال الأخرى المذكورة في المادة الثالثة.

والتدخل، بطبيعة الحال، أمر محفوف بالمخاطر. فقد لا يفهم الأغراب

تماما الحالة التي تستلزم اتخاذ إجراء ما، وقد لا يكون التزام الموضوعية لزمن طويل أمرا ممكنا دوما من جانب قوات التدخل، وهناك على الدوام إمكان أن يؤدي التدخل لتفاقم المشكلة. وخطر إساءة استخدام الحق في التدخل هو الذي جعل المجتمع الدولي يتصرف ببطء إزاء الأمور التي تندرج ضمن السلطان المحلي للدول. ويجب أن تكون أي خطوة جديدة لإضفاء الشرعية على التدخل حساسة للحاجة إلى قصر الإجراء بصرامة على الحالات التي ينعقد فيها إجماع دولي على أن الإخلال بأمن الناس أفدح من أن يحتمل، ويتعين احترام مبدأ عدم التدخل حتى ينعكس مثل هذا الإجماع في قرار لمجلس الأمن جرى إصلاحه وفق الخطوط التي نوقشت في الفصل الخامس.

إن الخط الفاصل بين الشأن الداخلي والشأن العالمي لا يمكن رسمه على الرمال، إلا أننا مقتنعون بأن الجميع سيعرفون بالممارسة متى تم تخطيه. وتعد أوغندا في عهد عيدي أمين، وجنوب أفريقيا في ظل الفصل العنصري، وكمبوديا الخمير الحمر، والأوضاع الأحدث عهدا في البوسنة والصومال ورواندا، أمثلة على ذلك. فلن يخرج عن الإجماع سوى قلة محدودة، ورغم ذلك، فإن كل حالة تتطلب إصدار حكم خاص بها.

ونقترح أن يُطرح للدراسة السؤال الرئيسي التالي: في ضوء الأهمية المستديمة لمبدئي السيادة وعدم التدخل في الشؤون الداخلية، هل تدهور الوضع إلى الحد الذي أصبح فيه انتهاك أمن الناس بهذه القسوة يقتضي استجابة دولية على أسس إنسانية؟ وإذا ما كان رد مجلس الأمن بالإيجاب- وهو مايمكن أن يحدث في كل حالة من الحالات المذكورة توا-فلن يكون الميثاق المعدل في تلك الحالة عقبة أمام إجراءات الأمم المتحدة إذا ما تم إجازتها وتنفيذها بالصورة المناسبة تحت إشراف مجلس الأمن.

وبطبيعة الحال فإن اتخاذ إجراء ما لا يعني بالضرورة اللجوء فورا إلى استخدام القوة. ففي المحل الأول يضفي التفويض باتخاذ إجراء ما للشرعية على نطاق من التدابير، لا يصل معظمها إلى حد استخدام القوة.

وأننا نفهم أن هذا النهج سيسمح بتدخل الأمم المتحدة في الأمور الداخلية عندما يصل الوضع إلى درجة حادة فقط. وهذا القيد ليس أمرا محتوما فحسب، وإنما هو أمر مستصوب أيضا. وهناك، علاوة على ذلك، عوامل

يمكن أن تلطف من خطر أن تكون هذه التوصية جد متواضعة. فأولا: هناك عامل لردع مثل هذه الانتهاكات يتمثل في إدراك أنه لم يعد ممكنا استخدام السيادة لحماية الانتهاكات الجسيمة بأمن الناس من اتخاذ إجراء دولي.

وثانيا: سيصبح بإمكان المنظمات غير الحكومية أن تساعد في لفت الانتباه إلى الأوضاع التي تنشأ داخل دولة ما ويكون فيها تهديد لأمن الناس.

وقد أوصينا في الفصل الخامس بإجراء إصلاح مؤسسي يوفر آلية عالمية جديدة يمكن من خلالها توجيه التحذيرات: إنشاء مجلس للالتماسات تستطيع الفعاليات غير الحكومية أن تمارس فيه «حق الالتماس». وبهذه الطريقة، يمكن استرعاء نظر الأمم المتحدة والدول الأعضاء إلى الحالات التي تهدد الأمن داخل الدول. وتقرر الهيئة المتلقية للالتماس ما إذا كانت الحالة تشكل تهديدا، أو يحتمل أن تشكل تهديدا، بالدرجة التي ينبغي معها أن يتصدى لها مجلس الأمن.

كذلك نوصي بأنه ينبغي للتعديل في الميثاق المنشىء لحق الالتماس، أن يخول لمجلس الأمن أيضا، إذا ما قرر أن الحالة تهدد أمن الناس بالخطر، أن يدعو الأطراف إلى استخدام إحدى الوسائل العديدة المذكورة في المادة 33 من الميثاق من أجل التسوية السلمية للمنازعات. ولقد كان القصد من هذه المادة هو تسوية المنازعات فيما بين الدول، غير أن الوسائل صالحة للتطبيق بالقدر نفسه بالنسبة للخلافات الداخلية.

ولن يتم التصريح باستخدام القوة إلا إذا فشلت هذه الوسائل في حل المنازعات سلميا وقرر مجلس الأمن أن مثل ذلك التدخل له ما يبرره على أساس الإخلال بأمن الناس بمقتضى التعديل المقترح تواً في الميثاق. غير أنه حتى في تلك الحالة، ينبغي أن يكون استخدام القوة هو الملاذ الأخير.

ومن الضروري بصورة مطلقة العمل على توفير بيئة دولية يظل فيها استخدام القوة هو آخر الوسائل الممكنة لحل المنازعات، لاسيما عندما يكون هذا الإجراء قد أجيز استنادا إلى اعتبارات إنسانية. وتملي الاعتبارات الأخلاقية والعملية على حد سواء اتباع نهج يعطي الأفضلية للإقناع والتوفيق والتحكيم على القسر، والقسر غير العنيف على استخدام القوة. ويجب أن

يسيطر المجتمع الدولي على مقاليد تلك القضية الأساسية. ويتمثل التحدي في العثور على أساس مقبول للعمل الإنساني الذي يحترم كرامة الدول واستقلالها دون إجازة إساءة استخدام حقوق السيادة لانتهاك أمن الناس داخل حدود الدول.

وقد يثار كثيرا في المستقبل ذلك السؤال الذي اقترحناه كاختبار هوية لإجراءات مجلس الأمن. فإذا ما أردنا أن يكون الجوار العالمي موطنا مقبولا لكافة شعوبه، فسيتعين المحافظة على السلم فيه. ويتعين أن يكون الحفاظ على السلم مسؤولية جماعية، فالأمن المشترك لشعوبه يتوقف على التكاتف في تحمل تلك المسؤولية.

استباق الأزمات ومنعها

ينبغي للمجتمع الدولي أن يحسن من قدرته على تعرّف الصراعات واستباقها وحلها قبل أن تصبح مواجهات مسلحة.

ويجب أن تركز الاستراتيجية الوقائية الشاملة اهتمامها أولا على أسباب الصراع السياسية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية. ففي المدى الطويل، يعد تخفيف حدة تلك الأسباب أكثر الطرق فاعلية لمنع النزاع المسلح. كما أن من المرجح أن تقل تكلفة مثل ذلك النهج الأساسي عن تكلفة إجراء يتخذ بعد نشوب النزاعات. إن منع نشوب النزاع في الأماكن التي مزقتها الصراعات مثل أنغولا والصومال كان سيكلف أقل بكثير مما تتكلفه معالجة نتائجها الآن. وتعد توصياتنا في الفصل الرابع بشأن القضايا الاقتصادية والاجتماعية وملاحظاتنا في الفصل الثاني بشأن أهمية القيم المشتركة جزءا لا يتجزأ من النهج الشامل لخلق عالم أكثر أمنا. والواقع أن خلق ظروف اجتماعية واقتصادية يزدهر في ظلها السلم والأمن، كان هدفا معلنا للأمم المتحدة عند تأسيسها.

إن الحروب الأهلية العديدة الناشئة في أنحاء مختلفة من العالم-وبعضها طويل الأمد-تعد شواهد على عجز النظام الأمني الدولي القائم عن منع الصراع داخل الدول. وإذا ما أردنا أن يصبح أمن الكوكب وأمن البشر، على نحو ما نقترح، هما حجري الأساس للسياسة الأمنية، فيجب استحداث آليات للتخفيف من تدهور البيئة ومنع الصراع المسلح داخل الدول ووضعها

موضع التنفيذ. وينبغي أن تشدد تلك الآليات على منع الصراعات الأهلية علاوة على تسوية ما بدأ منها. ولقد حظيت الإجراءات الوقائية حتى الآن بأولوية أقل بكثير من الجهود المبذولة لوقف الحروب الأهلية.

ومن بين الأسباب الأساسية لفشل المجتمع العالمي في منع الحروب إحجام الحكومات وعجزها عن الاستجابة لكل أزمة أو تهديد بنشوب أزمة. فكثيرا ما تتجاهل الحكومات، توفيرا للموارد أو تفاديا لقرارات صعبة بشأن التدخل، وجود صراع ما قد يهدد السلم والأمن، حتى يتصاعد إلى نضال مميت.

كذلك تمثل الصعوبة التي تواجهها الحكومات في إقناع الناس بتأييد عمليات يحتمل أن تكون خطيرة قبل وجود دليل قاهر على وقوع كارثة إنسانية عقبة في طريق القيام بالعمل الوقائي مبكرا. إذ يميل الناس في مختلف أرجاء العالم إلى الانقياد لوسائط الإعلام-هي في الأغلب وسائط إعلامية غربية-عند تقرير متى تستحق مشكلة ما اتخاذ إجراء دولي. وبالنسبة للكثيرين، أصبحت التغطية التليفزيونية لوضع ما، شرطا مسبقا لاتخاذ إجراء. غير الشرط المسبق للتغطية بالنسبة لمعظم الشبكات التجارية هو وجود أزمة. فيتعين أولا أن تنشب عمليات نهب أو تدمير أو قتل على نطاق واسع حتى تبدي وسائل الإعلام اهتمامها بالأمر. وحتى يحدث ذلك، لا تتعرض الحكومات لضغوط داخلية جدية للتصرف حيال الأمر. ثم عندما يحدث ذلك، تكون خيارات المجتمع الدولي قد ضاقت-عادة-وأصبح تنفيذها بفاعلية أكثر صعوبة.

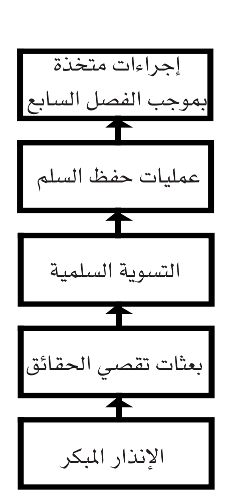
كما أن لوسائط الإعلام تأثيرا جامحا في تشكيل تصورات الناس لنجاح العمل الدولي أو فشله. فعلى سبيل المثال، نجد أن التقارير التليفزيونية عن وفيات جنود الولايات المتحدة في الصومال جعلت الأمريكيين ينظرون إلى هذه المهمة على أنها فاشلة وخاطئة، ومن ثم قرر الرئيس كلينتون أن يسحب قوات الولايات المتحدة خلال الأشهر الستة التالية انصياعا لضغوط الكونجرس.

وتجعل هذه المشاكل قيام الأمم المتحدة بأعمال وقائية أمرا صعبا. ويعتمد العالم على نظام خاص للأمن الدولي تحركه الاعتبارات السياسية على النحو الذي تتصوره القوى الكبرى. ويفضي ذلك إلى شواغل وإجراءات

أمنية دولية شاذة أو غير معلومة العواقب.

ويعد التدهور البيئي لاسيما في المناطق التي يتفشى فيها الفقر والجفاف المتكرر، مصدرا متناميا للصراع المحتمل. فسرعان ما تتحول دورات الجفاف الطبيعية إلى المأساة الإنسانية المتمثلة في حدوث مجاعة، عندما تحدث في مناطق أدت فيها الزيادة المتنامية في أعداد البشر والحيوانات إلى تدمير واسع النطاق للغطاء الشجري والخضري وإلى تدهور التربة. ويسهم ذلك، كما حدث في المجاعة التي شهدتها أجزاء كثيرة من أفريقيا في 84-1986، إلى تحركات كبيرة الحجم للسكان داخل الدول وعبر الحدود. وما من شك في أن الانهيار الاجتماعي والصراع الداخلي في الصومال ورواندا وهايتي قد تفاقم بفعل التدهور البيئي المصحوب بضغوط سكانية متصاعدة. وما لم يتم كبح هذه الظواهر فإنها ستخلق على نطاق أوسع بكثير الظروف التحتية التي تهيىء الساحة لصراعات مقبلة. ولن يمكن التصدي لها، بحكم طبيعتها، إلا من خلال الاستراتيجيات الوقائية.

وللمجتمع الدولي مصلحة غالبة في تخطي العقبات التي تعترض الإجراءات الوقائية. ففي المدى البعيد، سيعتمد نجاح الجهود المبذولة لإزالة الأسلحة النووية وأسلحة الدمار الشامل الأخرى وتجريد الدول من العسكرة على قدرة النظام الدولي على منع الصراع المسلح فيما بين الدول وداخلها على حد سواء. ومادامت هناك تهديدات ملموسة بشن الحرب، سواء كانت أهلية وفيما بين الدول على حد سواء، فستمانع البلدان في الحد من خياراتها العسكرية. ومما له القدر نفسه من الأهمية أنها ستكون ميالة إلى تحديد احتياجاتها الدفاعية في حدودها القصوى. ونتيجة لذلك يصعب تخفيض مستوى التأهب العسكري وخطر وقوع الحرب.



إن هناك صعوبة متزايدة، كما أوضحت تجربة السنوات الأخيرة، في الحصول على التأييد للتدخل الدولي عندما يكون هناك خطر وقوع خسائر في الأرواح، أو إنفاق مبالغ كبيرة. وعلى الرغم من

الأمثلة الكثيرة للالتزام المخلص من جانب أفراد القوات الذين يشاركون في تلك العمليات، فإن ذلك يطرح إمكان أن يقف المجتمع الدولي متفرجا بينما يتعرض الملايين من الناس للمعاملة الوحشية في النزاعات المسلحة. ولقد بدأ هذا يترسخ بالفعل، وهو ما أظهرته تلك الأشهر من عدم التحرك إزاء النموذج مايجري في رواندا. وإذا ما استمر هذا النمط، فسيصبح العالم مكانا باردا بغيضا، وسيبدد الرؤى المتعلقة بمجتمع عالمي توحده روابط التضامن البشري.

ورغم أن من الواجب أن تركز الاستراتيجيات الوقائية أولا على الأسباب الكامنة للصراع، فإن من السذاجة أن نعتقد أن تقدما اقتصاديا واجتماعيا أكبر وأفضل توازنا يكفي لكفالة الأمن الدولي. فستظل هناك حاجة إلى منع الصراعات المسلحة والتصدي لها. لذلك فإننا نعتقد أنه ينبغي للمجتمع الدولي أن يحسن من قدرته على تعرُّف الصراعات واستباقها وحلها قبل أن تصبح مواجهات مسلحة، كما ينبغي له أن يستحدث معايير وإمكانات للتدخل المبكر عندما تنشأ صراعات مسلحة. ومن ثم فإن النهج الوقائي المقترح هنا له غايتان إستراتيجيتان: استباق الأزمات قبل تفجرها، والتصدي للأزمات مبكرا وبسرعة. وقد وجدنا أنه من المفيد أن نحدد الإمكانات المتاحة كدرجات في سلم، تتراوح من بعثات الإنذار المبكر وتقصي الحقائق حتى تسوية المنازعات وحفظ السلم ثم أخيرا أعمال إنفاذ السلم باستخدام القوة.

إن الآثار المتفاوتة، والتي كثيرا ما تكون غير منصفة، للتغيير السياسي والاقتصادي والبيئي على شرائح السكان المختلفة كثيرا ما تفضي إلى صراعات عنيفة. والفقر والتخلف سبب جذري للكثير من الصراعات. غير أن أوجه الفشل الإنمائي لا تخلق كلها أزمات أمنية. لذلك يجب التمييز بين الظروف العامة للفقر وعدم المساواة وتدهور البيئة التي قد تولد عدم الاستقرار على المدى الطويل (والتي يجب التصدي لها كجزء من جهد أكبر لتعزيز التنمية المستديمة) والتطورات أو السياسات أو الانتهاكات التي قد تعجل بالصراع وتفضي إلى عنف متقطع أو مستديم.

ومن الواضح أن أفضل حل للأزمات الأمنية هو إزالة أو تلطيف العوامل التي تجعل الناس والجماعات والحكومات تلجأ إلى العنف. فما أن يتفجر

العنف حتى تصبح قدرة المجتمع الدولي على التصرف محدودة. ونادرا ماتحقق، في ظروف الأوضاع الإنسانية الباعثة على القلق البالغ، أن ينعقد إجماع بشأن التدخل. وحتى عندما ينعقد هذا الإجماع، فإن عدم كفاية الموارد يمكن أن تقيد العمل.

ولعلاج هذه الحالة، ينبغي أن تستهدف سياسات المساعدة الدولية والثنائية، علاوة على مساعدات المجتمع المدني بصفة عامة، التصدي لتلطيف هذه الأسباب الكامنة للعنف.

وكما أشرنا سابقا، فإننا نقترح في الفصل الخامس إنشاء جهاز تابع للأمم المتحدة للنظر في الالتماسات المقدمة من المواطنين أو المنظمات التي ترغب في لفت الانتباه إلى المظالم البينة في ميادين معينة. وسيوفر ذلك آلية لتنبيه المجتمع العالمي إلى الأوضاع التي يمكن أن تفضي إلى مآس إنسانية ما لم تتخذ إجراءات وقائية في الوقت المناسب. ولن يضمن كشف هذه الأوضاع أمام العالم أن تحل المشاكل دون اللجوء إلى العنف، ولكنه يمكن أن ينطوي على تأثير كابح. كما أنه يثير رسميا إمكان قيام المجتمع الدولي بإجراء ما من خلال الأمم المتحدة.

الإنذار المبكر

قد تشاهد العلامات المبكرة لأزمة محدقة في التطورات السياسية والعسكرية فضلا عن العوامل الاجتماعية الاقتصادية والبيئية. وإذا ما أريد اكتشاف هذه العلامات وإعطاء إنذارات مبكرة بسرعة تكفي لجعلها مفيدة، فإن جمع المعلومات وتحليلها ونشرها يكتسب أهمية خاصة. ونقترح أن تستحدث الأمم المتحدة نظاما لجمع المعلومات عن الاتجاهات والأوضاع التي قد تفضي إلى صراع عنيف أو إلى مآس إنسانية.

ولكي يكون ذلك النظام فعالا، ينبغي أن تكون الأمم المتحدة قادرة على أن تستفيد من المعلومات المتوافرة للحكومات التي لديها قدرات واسعة على جمع المعلومات. وينبغي أن تتشاطر جميع الدول المعلومات مع الأمم المتحدة بشأن الاتجاهات التي قد تسبب الصراعات أو المآسي.

وعادة ماتكون بعض المنظمات غير الحكومية، في وضع جيد يمكنها من تنبيه المجتمع الدولي إلى الصراعات المحتملة، بسبب عملها في الميدان

وصلتها الوثيقة بالمجتمعات المحلية. وينبغي تشجيعها على تقاسم درايتها وتبصرها مع الأمم المتحدة. كما يمكن أن يقوم الممثلون الإقليميون والقطريون لوكالات الأمم المتحدة بدور المراقب للتطورات. ونحن نؤيد الاقتراح المتعلق بإنشاء خدمة إنذار مبكر تابعة للمنظمات غير الحكومية، تعمل الأمم المتحدة من خلالها مع المنظمات غير الحكومية الوثيقة الصلة بالموضوع على استحداث آليات استشارية وتنفيذية للإنذار المبكر.

ورغم أنه لا يمكن المبالغة في تأكيد الحاجة إلى جمع المعلومات وتحليلها ونشرها، فإن المهمة الأكثر أهمية تتمثل في المبادرة باتخاذ إجراءات على أساس المعلومات التي توفر إنذارا مبكرا بصراعات محتملة.

بعثات تقصي الحقائق

تخول المادة 99 من ميثاق الأمم المتحدة الأمين العام باسترعاء انتباه مجلس الأمن إلى «أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدولي».

ومن الواضح أن أداء هذه المسؤولية يتطلب سبلا للحصول على مدد منتظم من المعلومات، تكملها، عند الاقتضاء، قدرة على التحقق على الطبيعة. وتستطيع بعثات تقصي الحقائق أن تساعد في تمحيص المعلومات المتلقاة وتقييمها، كما أن وجودها في بلد ما يمكن أن يفيد كعامل مساعد للأطراف المتصارعة، أو الأطراف التي يحتمل أن تتصارع، في البحث عن حلول سلمية، وكثيرا ما تكون تلك البعثات موضع الترحيب باعتبارها أطرافا ثالثة محايدة في أحوال تأخذ المواقف فيها، إلى التشدد، وتجعل القيود السياسية المرونة فيها أمرا صعبا.

ونحن نرحب بالدرجة الكبيرة من الحرية المتاحة حاليا للأمين العام في تقرير متى يرسل ببعثات تقصي الحقائق، ونأمل في ألا تقيد حركته. ومن الضرورة بمكان أن يتم توفير موارد وافية لإرسال تلك البعثات. وسيقتضي ذلك، في بعض الحالات، أن تبدأ عملها بحصافة دون لفت انتباه الجمهور.. وقد تكون تقارير تلك البعثات إلى الأمين العام أساسا لمشاورات غير رسمية في مجلس الأمن، وفي حالات أخرى، قد تحقق المناقشات العلنية في المجلس غرضا مفيدا بالكشف عن طبيعة الوضع القائم. وبطبيعة الحال فإن البت في أي إجراء مترتب على ذلك سيعود إلى المجلس.

الاستجابة للأزمات

ينبغي النظر إلى الأعمال العسكرية والسياسية والإنمائية والبيئية بوصفها متممة ومؤازرة بعضها لبعض.

إن انهيار نظام الحرب الباردة الثنائي الأقطاب يعني أن الاستجابات للأزمات الأمنية-بالجهود الوقائية وبما يتجاوز ذلك على حد سواء-يتعين أن تأتي من مجموعة من الدول والمنظمات أوسع من ذي قبل. وتتحمل الأمم المتحدة، لاسيما مجلس الأمن، المسؤولية الرئيسية. إلا أن الهيئات الإقليمية ونطاقا عريضا من منظمات المجتمع المدني أصبحت اليوم في وضع يتيح لها القيام بأدوار مفيدة. ويمكن أن يحقق إشراك تلك المجموعات تقسيما معقولا للعمل، وأن يجنب منظومة الأمم المتحدة تحمل أعباء باهظة.

لقد قامت منظمات المجتمع المدني بالاستجابة للنزاعات بطرق عديدة فاضطلعت بأعمال الإغاثة الإنسانية والوساطة وحماية اللاجئين وبناء السلم. واليوم، كثيرا ما تتجاوز أنشطتها مجرد تقديم الإغاثة؛ ففي عملية شريان الحياة في السودان، على سبيل المثال، عملت بعض المنظمات غير الحكومية مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) لإقناع كل من الحكومة والقوات المتمردة باحترام حق السكان المدنيين في الحصول على المساعدات الإنسانية.

بيد أنه كثيرا ما يلاحظ أن منظمات المجتمع المدني أقل نشاطا في مجال الأمن والصراع منها في ميادين مثل البيئة والتنمية. وقد يكون ذلك راجعا في أغلب الحالات إلى أنها محرومة من سبل الوصول الضرورية، أو لا تمنح ضمانات أمنية تكفل سلامة أفرادها. وينبغي للمجتمع العالمي أن يعترف بالدور المهم الذي يمكن أن تقوم به المنظمات غير الحكومية في حالات النزاع-فيما يتجاوز الإغاثة الإنسانية. ويعد توفير سبل الوصول إلى مناطق الصراع والحماية الدولية للقائمين بالأعمال الإنسانية خطوة أساسية لتعزيز الإسهامات الحيوية لتلك المنظمات.

التسوية السلمية للمنازعات

يدعو الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة المنغمسين في نزاع ما إلى محاولة تسويته سلميا، باستخدام مجموعة متنوعة من الوسائل. ويفضي

الكثير من المنازعات إلى العنف، وهو ما يشكل في نهاية المطاف عامل هدم يلحق الضرر بمصالح جميع الأطراف وبالناس العاديين. ويتطلب الأمر ترسيخ مبدأ سيادة القانون، ومبدأ عدم مكافأة العدوان. وإلى جانب محكمة العدل الدولية (المحكمة العالمية) في لاهاي، تمثل الآليات الأخرى الكثيرة المذكورة في الميثاق موردا غير مستغل بشكل واف. وينبغي لكل من مجلس الأمن والأمين العام أن يستفيدا من ذلك المورد بأكثر من هذا. (انظر أيضا الفصل السادس).

وفي بعض الحالات-عندما تكون أطراف المنازعات أسرى مواقف متجمدة، وعندما تكون الحركة مقيدة باعتبارات سياسية محلية-قد يكون قيام المجتمع الدولي بالتحرك موضع ترحيب، إذ يسمح ذلك للأطراف بتغيير المواقف دون إراقة ماء الوجه. وفي حالات أخرى، قد تحظى المبادرات الدولية بترحيب أقل، لاسيما بالنسبة لحكومة تخشى من أن ينطوي دخول الأمم المتحدة كطرف في الموضوع على تدخل حكومات أخرى فيما تعتبره هي نزاعا داخليا محضا. وقد يكون بمقدور منظمة غير حكومية ما أو حتى فرد يتمتع بقدر كبير من الاحترام أن يساعد الأطراف في مثل هذه الحالات على الموافقة على البحث عن حل سلمي.

ولقد حدثت زيادة في عدد المنظمات المستعدة لتقديم مساعيها الحميدة في الجمع بين أطراف المنازعات، أو للعمل مع آخرين من أجل البحث عن حلول. وهناك حاجة الآن إلى التعامل بنظرة عملية مع كيفية تشجيع الجهود الإيجابية للحل السلمي للصراع، ومن الذي يتولى القيام بذلك. وينبغي أن تكون المشكلة-وليس المؤسسات أو الصلاحيات المخلوة لها-هي الشاغل الأول كذلك لا ينبغي لاعتبارات السبق أن تقف في طريق حل الصراع.

الفصل السادس-في حل المنازعات حلا سلميا

المادة 33:

1- على أطراف أي نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدوليين للخطر: أن يلتمسوا حله بادىء ذي بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية، أو أن يلجأوا إلى الوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع

عليها اختيارها.

2- يقوم مجلس الأمن بدعوة أطراف النزاع إلى أن يسووا مابينهم من النزاع بتلك الطرق إذا ما رأى ضرورة لذلك.

المادة 34:

لمجلس الأمن أن يبحث أي نزاع... لكي يقرر ما إذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدوليين.

المادة 35:

1- لكل عضو... أن ينبه مجلس الأمن أو الجمعية العامة إلى أي نزاع.

المادة 36:

3- على مجلس الأمن.. أن يراعي أيضا، فيما يتعلق بالمنازعات القانونية، أنه يتعين على أطراف النزاع-كقاعدة عامة-إحالتها إلى محكمة العدل الدولية.

– ميثاق الأمم المتحدة

أدوار جديدة لحفظة السلم

أصبحت الأمم المتحدة أكثر نشاطا، وأصبح دورها أكثر شمولا مع معالجتها المتزايدة للصراعات فيما بين الدول. كذلك أصبحت أكثر تعرضا للتمحيص والنقد. وأصبح شائعا الآن مطالبة الأمم المتحدة بتقليل التوترات مابين الأطراف المتحاربة، وتشجيع المصالحة السياسية، وتقديم المساعدات الإنسانية إلى السكان المدنيين المتضررين.

وتتطلب هذه الأدوار جهدا وقدرات أكبر مما يتطلبه السلام التقليدي. ويتضح ذلك من المنظور المالي فقد ارتفع الإنفاق على حفظ السلام ارتفاعا شاهقا في أربع السنوات الأخيرة.

كما أن الدور الجديد وضع الأمم المتحدة في موضع أكثر انكشافا، من الناحيتين المادية والسياسية. ففي الماضي، لم تكن الأمم المتحدة في كثير من الأحيان إحدى الفعاليات الوثيقة الصلة في الصراعات الصعبة، لاسيما تلك التي تمس الدول الكبرى. بينما تنغمس اليوم في كثير من الصراعات الأكثر تعقيدا، ومعظمها ذات طابع داخلي أساسا.

كذلك أثار النوع الجديد من عمليات حفظ السلام المعقدة، والتي تتضمن

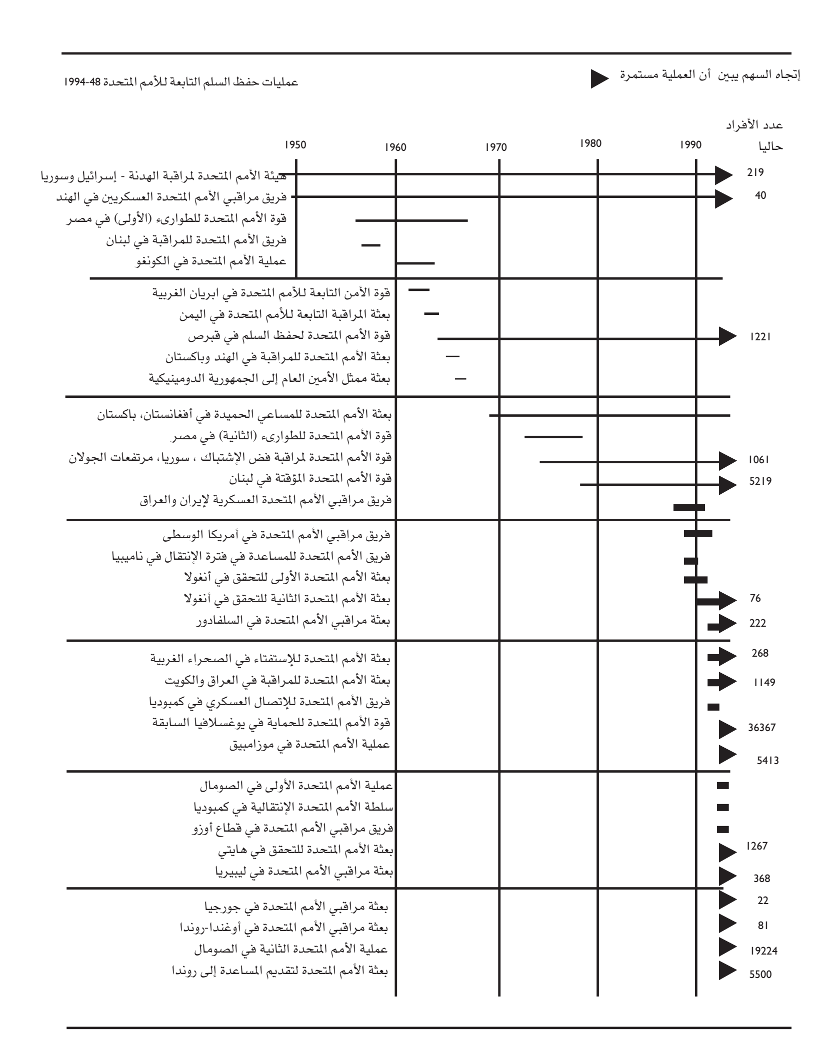
عناصر من استخدام القوة، مشكلات جديدة للأمم المتحدة. ونعتقد أن هناك حاجة إلى تدبيرين معينين لتحسين الوضع:

أولا، يتعين احترام نزاهة وتجرد قيادة الأمم المتحدة. ومن أجل زيادة ثقة أولئك الذين يقدمون القوات في الطريقة التي تنفذ بها العملية يتعين استحداث آليات أفضل بكثير للتشارك في المعلومات وللتشاور. كما يتطلب الأمر تدعيم موارد الأمم المتحدة للقيادة والإشراف على عمليات حفظ السلام. وينبغي إنشاء لجنة استشارية لكل عملية، حسبما كان عليه الحال أصلا، تضم ممثلين للبلدان المساهمة بقوات. ويتعين استشارة هذه اللجنة، التي يمكن إنشاؤها كجهاز فرعي بموجب المادة 29 من الميثاق، كلما قام مجلس الأمن بالنظر في تجديد لولاية ما أو إجراء تعديل فيها.

ثانيا: ينبغي ترسيخ المبدأ الذي يقضي بأن البلدان التي لها مصلحة خاصة في صراع ما، أو لديها علاقات تاريخية به لا تسهم بقوات في عمليات حفظ السلام. على أننا نسلم بالحاجة إلى نبذ الرأي السابق القائل إنه لا ينبغي للأعضاء الخمسة الدائمين في مجلس الأمن أن يقوموا بدور نشط في عمليات حفظ السلام. فالدعم اللوجستي المقدم من الدول الكبرى لعمليات الأمم المتحدة (النقل الجوي، الاتصالات بالأقمار الصناعية، وغير ذلك) لا يعد ملائما فحسب، وإنما سيكون ضروريا في كثير من الأحيان من أجل الفعالية ومن أجل القيادة والإشراف من جانب الأمم المتحدة.

لقد أصبحت المطالبات بقيام الأمم المتحدة بحفظ السلم من الكثرة لدرجة جعلت مقدرة الأمم المتحدة على الاستجابة لها مقيدة بسبب إحجام الدول الأعضاء عن توفير الموارد المالية المطلوبة. ومن بين طرق التعامل مع صراعات معينة أن يعهد بالتنفيذ الفعلي لعملية ما إلى منظمة إقليمية، أو ترتيب إقليمي، ولكن مع الاحتفاظ بسيطرة مجلس الأمن على إجراءات الإنفاذ وبقيادته السياسية العامة. وقد تم القيام بذلك بالفعل في بعض الحالات، ولكن يمكن تطويره بأكثر من ذلك. ويجب الاحتفاظ بالسلطة السياسية داخل الإطار العالمي لكفالة السيطرة الدولية على أي حالة بعينها.

ويتضمن ميثاق الأمم المتحدة، في فصله الثامن، عددا من المواد النوعية حول ترتيبات الأمن الإقليمية. وتوضح المادة الأولى من هذا الفصل أنه ليس


عمليات حفظ السلم التابعة للأمم المتحدة 48-1994
إتجاه السهم يبين أن العملية مستمرة
عدد الأفراد حاليا
1950
1960
1970
1980
1990
هيئة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة - إسرائيل وسوريا
219
فريق مراقبي الأمم المتحدة العسكريين في الهند
40
قوة الأمم المتحدة للطوارىء (الأولى) في مصر
فريق الأمم المتحدة للمراقبة في لبنان
عملية الأمم المتحدة في الكونغو
قوة الأمن التابعة للأمم المتحدة في ابريان الغربية
بعثة المراقبة التابعة للأمم المتحدة في اليمن
قوة الأمم المتحدة لحفظ السلم في قبرص
1221
بعثة الأمم المتحدة للمراقبة في الهند وباكستان
بعثة ممثل الأمين العام إلى الجمهورية الدومينيكية
بعثة الأمم المتحدة للمساعي الحميدة في أفغانستان، باكستان
قوة الأمم المتحدة للطوارىء (الثانية) في مصر
قوة الأمم المتحدة لمراقبة فض الإشتباك ، سوريا، مرتفعات الجولان
1061
قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان
5219
فريق مراقبي الأمم المتحدة العسكرية لإيران والعراق
فريق مراقبي الأمم المتحدة في أمريكا الوسطى
فريق الأمم المتحدة للمساعدة في فترة الإنتقال في ناميبيا
بعثة الأمم المتحدة الأولى للتحقق في أنغولا
بعثة الأمم المتحدة الثانية للتحقق في أنغولا
76
بعثة مراقبي الأمم المتحدة في السلفادور
222
بعثة الأمم المتحدة للإستفتاء في الصحراء الغربية
268
بعثة الأمم المتحدة للمراقبة في العراق والكويت
1149
فريق الأمم المتحدة للإتصال العسكري في كمبوديا
قوة الأمم المتحدة للحماية في يوغسلافيا السابقة
36367
عملية الأمم المتحدة في موزامبيق
5413
عملية الأمم المتحدة الأولى في الصومال
سلطة الأمم المتحدة الإنتقالية في كمبوديا
فريق مراقبي الأمم المتحدة في قطاع أوزو
بعثة الأمم المتحدة للتحقق في هايتي
1267
بعثة مراقبي الأمم المتحدة في ليبيريا
368
بعثة مراقبي الأمم المتحدة في جورجيا
22
بعثة مراقبي الأمم المتحدة في أوغندا-روندا
81
عملية الأمم المتحدة الثانية في الصومال
19224
بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى روندا
5500

في الميثاق ما يحول دون وجود ترتيبات أو وكالات إقليمية لمعالجة الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين. وقد أعاق تنافس الحرب الباردة على مدى عقود عديدة التعاون مابين المنظمات الإقليمية والأمم المتحدة بموجب الفصل الثامن.

ولم تكن أحلاف مثل حلف شمال الأطلسي (الناتو)، وحلف وارسو، وحلف جنوب شرق آسيا، مناسبة حينئذ لإقامة علاقة مع الأمم المتحدة. وكانت المنظمات الإقليمية الأخرى، مثل منظمة الدول الأمريكية ومنظمة الوحدة الأفريقية والجامعة العربية، على الرغم من نجاحها المتواضع في مناسبات قليلة، مفككة الأوصال وتغطي مساحة كبيرة جدا بما لا يجعلها فعاليات ذات بأس، أو تستطيع منع أو احتواء الصراعات التي كثيرا ما يغلب عليها التنافس بين الدول العظمى. وعلى الرغم من ذلك، لم يكن دور بعض الترتيبات الإقليمية قليل الأهمية بأي حال من الأحوال في تخفيف توترات الحرب الباردة، وهو ما أظهره مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا.

وقد فتح انتهاء الحرب الباردة إمكانات جديدة فيما يتعلق بمشاركة المنظمات الإقليمية في الاستجابة للصراعات المحلية بالتعاون مع الأمم المتحدة. وإننا نؤيد النداء الذي وجهه الأمين العام في «خطة للسلام» من أجل الاستعانة بشكل أنشط بالمنظمات الإقليمية بموجب الفصل الثامن، وخاصة منذ أن أصبحت أنشطة الأمم المتحدة مترامية الأطراف ومحملة بالأعباء بأكثر مما ينبغي. ولقد أوضحت إسهامات رابطة أمم جنوب شرقي آسيا في كمبوديا، ومنظمة الدول الأمريكية ومجموعة كونتادورا في أمريكا الوسطى، والاتحاد الأوروبي ومؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا ومنظمة حلف شمال الأطلسي واتحاد غرب أوروبا في يوغوسلافيا السابقة توافر إمكانات واسعة في هذا الصدد.

ويقتضي الأمر توضيح العلاقة مابين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية في ضوء التجارب الحديثة العهد، فقد أفضى الصراع في يوغوسلافيا السابقة إلى إصدار عدد من قرارات مجلس الأمن مصحوبة بإحالات واضحة إلى الفصل الثامن وإلى الانغماس النشيط من قبل الاتحاد الأوروبي وحلف شمال الأطلسي واتحاد غرب أوروبا. إلا أن هناك مشاكل تتعلق بالتنسيق بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية. ورغم أنه يجب المحافظة على بعض

المرونة، فإن هناك حاجة إلى آليات للتنسيق والتعاون أفضل بنيانا. إي ينبغي، على سبيل المثال، استهلال، أو مواصلة تدعيم، الترتيبات الدائمة بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، وإقامة اتصالات منتظمة على مستوى عال، وحلقات نقاشية مشتركة، فضلا عن توفير الانسجام بين إجراءات القيادة. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يستهدف التعاون استغلال إمكانات الأدوات الاقتصادية، التي تتراوح مابين التدابير الإيجابية مثل المساعدات المالية إلى الجزاءات، على أفضل وجه.

وكيما تكون الأمم المتحدة فعالة في حالات الطوارىء المعقدة، يجب أن تقوم بأدوارها المختلفة بشكل متزامن بقدر الإمكان. وينبغي النظر إلى الأعمال العسكرية والسياسية والإنسانية والإنمائية بوصفها متممة ومؤازرة لبعضها البعض. ولا ينبغي أن تقام الأنشطة على محور زمني يبدأ بدور العسكريين وينتهي بالبرامج الإنمائية.

العمل بموجب الفصل السابع

مر مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة خلال أربع السنوات الماضية بفترة محمومة، فقد اجتمع بصفة تكاد تكون متواصلة، واستخدم حق النقض مرة واحدة فحسب وبشأن قضية هامشية. وقد أصبح المجلس يستخدم الآن كمنتدى لمناقشة الأوضاع التي تعرض للخطر السلم والأمن الدوليين.

وتظهر أهمية الصلاحيات الخاصة لمجلس الأمن على الأقل في الإحالة المتكررة في قراراته في السنوات الأخيرة إلى الفصل السابع. وهذا الفصل يعالج «باستخدام الوسائل اللازمة» أو على نحو مايقوله عنوانه، «فيما يتخذ من تدابير في حالات تهديد السلم، والإخلال به ووقوع العدوان».

وقد أصدر مجلس الأمن عددا غير مسبوق من القرارات خلال السنوات القليلة الماضية بشأن استخدام الوسائل اللازمة تتضمن عقوبات أو تدابير لاستخدام القوة. كما أن المجلس، في طوره النشط الجديد، حرك الأمم المتحدة في اتجاه إنفاذ السلم، واضعا المنظمة في موقف أكثر تعرضا للضرر، حيث تخاطر بأن تصبح طرفا في الصراع. وكان من نتائج ذلك حدوث مستوى من خسائر الأمم المتحدة أعلى مما حدث في عمليات حفظ السلم السابقة. وأدت ردود الأفعال السلبية إزاء الخسائر داخل البلدان المسهمة

بقوات إلى جعل بعض الحكومات تمانع في الإسهام في عمليات الأمم المتحدة.

ويبين انسحاب قوات الولايات المتحدة من الصومال-جنبا إلى جنب مع قوات العديد من الدول الأخرى، نتيجة للخسائر التي وقعت في أكتوبر 1993، صعوبة كفالة الدعم الكافي للتدخلات التي تتطلب قوات كبيرة الحجم والتزامات مالية والتي تحمل أيضا مخاطر بوقوع خسائر في الأرواح.

العقوبات: يمثل فرض عقوبات شاملة ضد بلد ما أداة مشروعة لإحداث تغيير، إلا أن لها عواقب كثيرة. ويتطلب الأمر تحليل آثار العقوبات تحليلا شاملا من قبل المنظمات الدولية ومن المؤسسات المستقلة كذلك.

ونحن نوصي بأن يتبع مجلس الأمن نهجا للعقوبات أكثر تحديدا وأفضل استهدافا، وعادة مايكون فرض حظر على الأسلحة خطوة مبكرة في جهود المجلس لمعالجة صراع ما . ويمكن أن تكون تلك الخطوة إشارة سياسية قوية إلى أطراف الصراع بأن المجتمع الدولي يرقب التطورات بعناية. وعادة ماتكون الخطوة الثانية، حتى الآن، فرض عقوبات اقتصادية شاملة، وكثيرا ماينطوي ذلك على مخاطر كبيرة للجماعات المعرضة للتضرر .وغالبا ماتكون القيادات أو المجموعات السياسية التي تسعى العقوبات إلى التأثير فيها بمنأى عن هذا التأثير. بينما يتعرض آخرون، أقل جرما أو أبرياء تماما، للتضرر على نحو أكثر حدة. كما أن العقوبات قد يكون لها تأثير معاكس في البلدان المجاورة. لذلك فإن الخطوة التالية الأنسب هي اتخاذ تدابير تكون أفضل تركيزا على المجموعات المستهدفة، ويمكن أن تشمل تلك التدابير إجراء لوقف أنواع معينة من الصفقات الاقتصادية، وتجميد الأرصدة في الخارج، ووقف الصلات الجوية وغير ذلك من وسائل الاتصالات.

فإذا لم تفض تلك التدابير إلى النتيجة المرغوب فيها، يمكن لمجلس الأمن أن يتحول إلى العقوبات الاقتصادية الشاملة من النوع الذي استخدم مع العراق ويوغوسلافيا السابقة، وينبغي للمجلس عند القيام بذلك أن يأخذ بعين الاعتبار أيضا النقاط التالية:

- ينبغي أن يتخذ مجلس الأمن مايلزم، عند البدء في تنفيذ العقوبات، لكفالة الشروع في برامج إنسانية لمساعدة الجماعات الأكثر تعرضا للضرر.

- من الواضح أن الترتيبات الحالية وفقا للمادة 50 من الميثاق والتي تتيح

للبلدان الأخرى، إذا كانت تعاني من آثار العقوبات المطالبة بمساعدات خاصة، وينبغي أن يكون بوسع مجلس الأمن أن يوصي البنك الدولي والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف الأخرى بأن تعطي معاملة تفضيلية لتلك البلدان. وينبغي إعطاء لجنة العقوبات، التي تنعقد بانتظام لكي تبت في مسائل العقوبات فرادى، ولاية إضافية لمتابعة هذه القضية.

- ينبغي لمجلس الأمن عند البت في العقوبات الاقتصادية الشاملة أن يحدد، بأوضح مايمكن، الظروف التي ترفع العقوبات بمقتضاها.

إذ إن ذلك ييسر استخدام العقوبات بفعالية أكبر، ويسمح بعرض رفع عقوبات معينة كحافز في المفاوضات.

وقد يثبت أن العقوبات أقل فعالية في أوضاع بعينها منها في غيرها. على أننا مقتنعون، رغم هذا القصور، بأن الجزاءات أداة مشروعة ومفيدة للحض على التغيير.

استخدام القوة: لن يكون للتهديد باستخدام القوة مصداقية أو فعالية إذا لم تكن هناك قدرة أو تأهب لاستخدامها بالفعل، على نحو ما أظهرته التطورات في البوسنة. وقد أسهمت الأحداث التي وقعت في الصومال في عام 1993 في فقدان الإيمان في العمليات التي تقودها الأمم المتحدة في صفوف بعض الدول الأعضاء، ومن بينها الولايات المتحدة.

ومن الواضح أنه ينبغي تمحيص الخطط المتعلقة بعمليات إنفاذ السلم في المستقبل بقدر من العناية يزيد عما حدث في حالة الصومال. غير أنه من الحيوي أن تحتفظ الأمم المتحدة بالقدرة على التصرف ضد العدوان وعلى حماية أمن الناس، على نحو ماحاولت أن تفعل في الصومال والبوسنة. وينبغي لجميع الدول أن تكون على استعداد لتوفير القوات المسلحة لمجلس الأمن على نحو المتوخى في الميثاق. ومن الجدير بالثناء أن بعض البلدان قد بدأت تتخذ بالفعل خطوات في هذا الاتجاه وتقوم بتدريب قوات خاصة من أجل خدمة الأمم المتحدة.

ورغم أن من المحتمل أن يعهد بقياة عمليات إنفاذ كبيرة مثل عاصفة الصحراء إلى بلد واحد أو منظمة واحدة، فمن المهم أيضا أن تنشئ أمانة الأمم المتحدة مرافق وافية للقيادة والسيطرة لأعمال إنفاذ السلم الأصغر حجما.

لقد شكلت لجنة أركان الحرب بموجب المادة 47 من الميثاق لكي تسدي المشورة إلى مجلس الأمن وتعاونه في جميع المسائل المتصلة بمتطلباته العسكرية من أجل حفظ السلم والأمن الدوليين وفي استخدام القوات الموضوعة تحت تصرفه وقيادتها وتنظيم التسليح وعمليات نزع السلام المحتملة، ويمكن للجنة أركان حرب أعيد إحياؤها ودعمها أن تقدم الكثير من العون من خلال توفير المعلومات العسكرية ومشورة الخبراء لكفالة أن تستند قرارات المجلس بشأن التدخل العسكري إلى تقييم له حجيته ومتخصص.

على أنه لو عززت الأمم المتحدة قدرتها على إنفاذ قرارات مجلس الأمن، فقد تتشكل تحالفات من البلدان لتولي أمر بعض عمليات الإنفاذ التابعة للأمم المتحدة متجمعات مثل تلك التي أنشئت من أجل حرب الخليج في 1991، ومن أجل الصومال في أواخر 1992، تكفل تعبئة القدرات العسكرية، والتأييد السياسي، والموارد المالية على نحو تعجز عنه الأمم المتحدة في الوقت الراهن. ويثير هذا العجز من قبل الأمم المتحدة الأسف، فهو عائق يمنع الأمم المتحدة من التحرك وفقا لإمكاناتها الكاملة بحسب ماهو منصوص عليه في الميثاق.

غير أن إنشاء تحالفات أمر له أساسه أيضا في ميثاق الأمم المتحدة. فالمادة 48 تنص على أن «التدابير اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدوليين يقوم بها جميع أعضاء الأمم المتحدة أو بعض هؤلاء الأعضاء وذلك حسبما يقرره المجلس. والأمر الأساسي أن يُحترم الإشراف العام للأمم المتحدة، حتي عندما تنشأ قيادة متحالفة، وأن يقرر مجلس الأمن ما إذا كان ينبغي أن يناط أي عمل محدد بتحالف من البلدان.

قوة متطوعين تابعة للأمم المتحدة

ليس لدى الأمم المتحدة في الوقت الحاضر قدرة على أن تنشر على الفور قوة جيدة التدريب لتنفيذ تكليفات الأمن في المراحل الأولى من نشوب أزمة ما، وقبل أن يخرج الموقف على السيطرة كلية، ومن الممكن تفهم إحجام الحكومات عن تكليف قوات على وجه السرعة من أجل أعمال الأمم المتحدة، لاسيما في الحروب الأهلية والصراعات الداخلية، حيث تكون

مخاطر خسائر الأفراد أعلى من عمليات حفظ السلم التقليدية. وهو ما جدد الاهتمام بفكرة أثارها في الأصل تريغفي لي، أول أمين عام للأمم المتحدة، في عام 1948 عندما دعا إلى إنشاء «قوة حرس» صغيرة تابعة للأمم المتحدة يقوم الأمين العام بتجنيدها ووضعها تحت تصرف مجلس الأمن.

ولم تجتذب فكرة «لي» أي تأييد في ذلك الوقت من حكومات الدول الأعضاء، إلا أن هذه الفكرة قد تتطور اليوم، بعد أن أصبح مجلس الأمن أكثر استعدادا للموافقة على ماينبغي عمله في أزمة ما، إلى أداة قد تساعد على تحديد الكيفية التي يمكن بها تنفيذ قرارات المجلس، بشكل أسرع وأفعل.

ومن الواضح، في العديد من الأزمات الحالية، أن تدخلا مبكرا كان يمكن أن يمنع التطورات السلبية اللاحقة، وربما أنقذ الكثير من الأرواح. وقد كانت المشكلة تتمثل في توفير القدرة على نشر وحدات لإنفاذ السلم تتمتع بالمصداقية والفعالية في مرحلة مبكرة من الأزمة ودون إمهال، ويبرز ذلك الحاجة إلى قوة متطوعين تابعة للأمم المتحدة على درجة عالية من التدريب وتكون مستعدة عند الضرورة لتقبل المخاطر القتالية لكسر دائرة العنف في مرحلة مبكرة. وسيكون ذلك مفيدا على وجه الخصوص في النزاعات المسلحة المحدودة المستوى عسكريا وإن تكن خطيرة.

ويمكن وضع هذه القوة الدولية من المتطوعين تحت سلطة مجلس الأمن على وجه الحصر وتخضع-مثلها في ذلك مثل قوات حفظ السلم-للتوجيهات اليومية للأمين العام. ولن تحل هذه القوات محل التدابير الوقائية، أو قوات حفظ السلم التقليدية، أو أعمال الإنفاذ الكبيرة الحجم بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وإنما ستعمل على ملء فجوة قائمة بإعطاء مجلس الأمن القدرة على مساندة الدبلوماسية الوقائية بتدبير من النشر الفوري والمقنع في الميدان. كما ستوفر رأس حربة مباشرة وعنصر استطلاع من أجل عملية لاحقة وأكبر بكثير إذا ما تطلبت الضرورة ذلك.

ولقد أثيرت بعض الاعتراضات على هذا الاقتراح. فقد ذهب البعض إلى أن مثل هذه القوة ستعطي مجلس الأمن أو الأمين العام سلطة أكثر مما يلزم، وأن الفكرة يلوح فيها شبح تجاوز الولاية الوطنية، وأنه سينظر إلى

المتطوعين على أنهم مرتزقة، وأنه سيكون مشروعا باهظ التكلفة.

على أن الاحتفاظ بقوة متطوعي الأمم المتحدة-وما نطرحه هنا هو قوة محدودة مكونة في حدها الأقصى من 10 آلاف فرد-سيستلزم إنفاقا ربما تجاوز نظام حصص الحكومات المعمول به الآن في الأمم المتحدة. وإذا كان الأمر كذلك، فإنه سيحتمل مرتبة عالية بين الأنشطة التي تستحق التمويل بموجب نظام الموارد التلقائية المقترح في الفصل الرابع. ومثلما لا تستطيع الأمم المتحدة الوفاء بمسؤولياتها إذا ما غُلت يداها-كما حدث في رواندا-وترددت البلدان الأعضاء في توفير القوات حتى من أجل عمليات حفظ السلم المأذون بها تماما، فإن حركة قوة متطوعي الأمم المتحدة المطلوبة من أجل الانتشار السريع ستتعرض أيضا للشلل إذا ما خضعت لعدم تحدد الإسهامات الوطنية، بما في ذلك مشكلة المتأخرات المتكررة دوما. وينبغي أن تساعد القيادة البارزة، والمستويات العالية من التجنيد والتدريب والإخلاص لمبادىء وغايات الأمم المتحدة، في التخفيف من حدة بعض الاعتراضات الأخرى على إنشاء قوة المتطوعين.

إن الكلمات التي استخدمها الرئيس روزفلت عام 1944 عندما طرح على الرأي العام الأمريكي مبررات إقامة منظمة دولية لها القدرة على إنفاذ السلم في العالم، تعد حجة فعالة فيما يتعلق بقوة متطوعي الأمم المتحدة: «لن يكون الشرطي شرطيا عالي الكفاءة إذا ما كان عليه، كلما رأى مجرما يقتحم منزلا، أن يذهب إلى مجلس ويطلب عقد اجتماع لإصدار أمر بالقبض قبل أن يكون بمقدوره اعتقال المجرم».

ولن تكون قوة المتطوعين بالطبع بديلا لقوات حفظ السلم التي تسهم بها البلدان الأعضاء. فستكون قوات حفظ السلم بالغة الأهمية، وفي واقع الأمر، في الدور الدولي الأكبر المتوخى للأمم المتحدة في المحافظة على السلم والأمن. كما أنها لن تحل محل الاتفاق الذي تم التوصل إليه في سان فرانسيسكو (رغم أنه لم ينفذ أبدا) بأنه يمكن للدول الأعضاء بمقتضى المادة 43 من الميثاق، أن تتفق مع مجلس الأمن على وضع القوات المسلحة الوطنية تحت الطلب من أجل القيام بالواجبات الدولية التي يأذن بها مجلس الأمن.

ومما لا ريب فيه أنه سيكون هناك مايكفي ويزيد من المتطوعين من

أجل تشكيل قوة سلم منتقاة من هذا النوع. وستكمن المشكلة في اختيار أفضلهم وتنظيمهم وتدريبهم، ثم يأتي بعد ذلك استحداث هيكل قيادة ودعم مناسب جنبا إلى جنب مع قواعد سليمة للاشتباك وطرائق للعمليات. وسيستغرق الأمر بعض الوقت لكي تصبح تلك القوة حقيقة عملية. ومن المحتمل، في الوقت نفسه، ومع نمو مهاراتها وخبراتها وسمعتها، أن تقل حاجتها إلى استخدام القوة.

إن مجرد وجود قوة متطوعين للأمم المتحدة جاهزة على الفور وفعالة سيكون رادعا في حد ذاته. كما يمكن أن تعطي دعما مهما للمفاوضات، وحل المنازعات سلميا. ولقد حان الوقت لكي تصبح تلك الفكرة-قوة متطوعين للأمم المتحدة-حقيقة واقعة.

تحمل نفقات السلم

في منتصف 1994 كانت الأمم المتحدة تتولى إدارة سبع عشرة عملية لحفظ السلم أو إنفاذه في مختلف أنحاء العالم. وكان يشارك في ذلك أكثر من 70 ألف جندي، وقدرت تكلفة حفظ السلم في عام 1993 بمبلغ 3,2 مليار دولار. وتظهر ميزانية الأمم المتحدة لحفظ السلم عجزا يبلغ 1,6 مليار دولار في أكتوبر 1994. ورغم أن مصروفات حفظ السلم قد ارتفعت، فإن تقريرا موثوقا عن ماليات الأمم المتحدة في 1993 ذكر أنه في مقابل كل 1000 دولار تنفقها الدول الأعضاء على قواتها المسلحة فإنها تنفق 1,4 دولار فقط في المتوسط على عمليات حفظ السلام.

إنفاق الأمم المتحدة على حفظ السلام، 1994-90 بمليارات الدولارات

إن مطالبة الأمم المتحدة بالاضطلاع بعمليات لحفظ السلم وإنفاذه تتزايد باطراد. وقد كان العديد من العمليات-في ناميبيا والسلفادور وكمبوديا ومرتفعات الجولان-من بين قصص نجاح الأمم المتحدة. والواقع أن قدرة الأمم المتحدة على تولي القيام بعمليات حفظ السلم، علاوة على جميع أشكال العمل الوقائي المبكر، لها أهميتها البالغة لمستقبل المجتمع العالمي. غير أن الأمم المتحدة لم توفر لها

الموارد المطلوبة للقيام بهذه الوظيفة، ولا يبدو أن ذلك قابل للتحقق في المدى القريب.

إن الإنفاق على أنشطة حفظ السلم هو استثمار في الحياة البشرية لا يعد مكلفا بحال، إذ إن مقصدها هو منع الوفيات والدمار. غير أن البحث عن موارد من أجل عمليات حفظ السلم أصبح يعد مشكلة بصورة متزايدة. ونحن نقترح بأن يستعد المجتمع الدولي لإتاحة أموال متزايدة بشكل بارز من أجل حفظ السلم في السنوات القليلة القادمة. وينبغي أن يتيسر ذلك باستخدام بعض الموارد التي يمكن إتاحتها من خلال تخفيض المصروفات الدفاعية.

وقد يكون من بين طرق معالجة هذه المشاكل المالية أن تدمج تكاليف جميع عمليات حفظ السلام في ميزانية واحدة تتقاسمها جميع الحكومات. لذلك فإننا نقترح أن يجري العمل بالتدريج على إدماج تكاليف عمليات حفظ السلام والمرافق الضرورية لدعمها، مثل وحدات القيادة والسيطرة، في ميزانية سنوية واحدة، وأن تمول من أنصبة تحدد لجميع أعضاء الأمم المتحدة.

ولتسهيل النشر السريع لقوات حفظ السلم، ينبغي إنشاء صندوق احتياطي كبير لعمليات حفظ السلام.

إنهاء التهديد بالتدمير الشامل

إن مواطني الدول الحائزة للأسلحة النووية، والدول التي في سبيلها لإنتاجها، سيكونون بمأمن أكبر بشكل لا حد له في عالم يخلو من الأسلحة النووية وغيرها من أسلحة الدمار الشامل.

لقد حقق العالم على مدى ثلاثة عقود تقدما كبيرا صوب الحد من انتشار واستخدام الأسلحة النووية وغيرها من أسلحة الدمار الشامل. وتشمل الاتفاقات الدولية ذات الصلة الوثيقة بذلك حاليا معاهدة الحظر الجزئي للتجارب لعام 1963، ومعاهدة حظر الأسلحة النووية في أمريكا اللاتينية لعام 1967 (معاهدة تلاتيلولكو)، ومعاهدة حظر انتشار الأسلحة النووية لعام 1968، ومعاهدة الصواريخ المضادة للقذائف البالستية لعام 1972، واتفاقية الأسلحة البيولوجية لعام 1972، ومعاهدة سولت الثانية لعام

1979، ومعاهدة اعتبار منطقة جنوب المحيط الهادي منطقة خالية من الأسلحة النووية لعام 1985.

وقد تسارع التقدم في السنوات الأخيرة من صدور قرارات من الأرجنتين والبرازيل وجنوب أفريقيا بوقف برامج تطوير الأسلحة النووية وتحويلها للأغراض السلمية وقرارات الصين وفرنسا وجنوب أفريقيا بتوقيع معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية، والإنجاز الذي تحقق عام 1993، بعد جهود استمرت لعدة عقود، لتوقيع اتفاقية عالمية لحظر إنتاج الأسلحة الكيميائية وتخزينها واستعمالها، وفترات توقيف تجارب التفجير النووي الذي التزمت به أربع دول من الدول المعلنة لحيازتها لأسلحة نووية، والتخفيضات التي أجرتها الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي سابقا في ترساناتهما النووية بموجب معاهدتي تخفيض الأسلحة الاستراتيجية لعامي 1991 و1993.

بيد أن هناك علامات عديدة تثير القلق، من بينها الجدل الذي دار في منتصف 1994 حول التفتيش على المواقع النووية في كوريا الشمالية، والشواهد على أن بعض علماء الاتحاد السوفييتي سابقا على استعداد لبيع الخبرة النووية في السوق المفتوح، والجدل الدائر حول شروط وأمد تمديد معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية عندما ينقضي أجلها في 1995. وبالإضافة إلى ذلك، فإن بعض البلدان التي في سبيلها إلى أن تصبح دولا نووية، مثل الهند وإسرائيل وباكستان، لا تزال غير منضمة إلى المعاهدة.

إزالة الأسلحة النووية

ينبغي للمجتمع الدولي أن يعيد تأكيد التزامه بإزالة الأسلحة النووية وأسلحة الدمار الشامل الأخرى بالتدريج من جميع الدول، وينبغي أن يستهل برنامجا لجعل هذا الهدف حقيقة في خلال عشر سنوات إلى خمس عشرة سنة. وفي الوقت نفسه، ينبغي تعزيز التقدم في عمليات الملاحظة والمراقبة والحد من استخدام الأسلحة.

وتوفر نهاية الحرب الباردة فرصة جديدة لتأكيد هذا الالتزام الدولي والبدء في العيش وفقا له. ومادامت بعض الدول مستمرة في الاحتفاظ بالأسلحة النووية، وفي الإصرار على أنها أدوات مشروعة للدفاع الوطني، فلن يتيسر وضع ضوابط فعالة طويلة الأجل فيما يتعلق بالانتشار النووي.

ومع بروز قوى عالمية جديدة، فمن المحتمل أن تصر على الحصول على نفس حقوق الدفاع عن النفس كالآخرين.

لذلك فمن الضرورة بمكان أن تقبل جميع الدول، خاصة القوى النووية الحالية، مبدأ إزالة الأسلحة النووية بصورة نهائية. والأهم من ذلك هو بناء نظام لحظر الانتشار النووي منصف وعالمي، وعلى كل من الدول الحائزة للأسلحة النووية والدول التي في سبيلها لإنتاجها أن تسهم في بناء مناخ من الثقة والصراحة، وينبغي لها أن تكون مستعدة للقيام بهذه الخطوة حيث إن مواطنيها سيكونون أكثر أمنا بدرجة لا مثيل لها في عالم يخلو من الأسلحة النووية وغيرها من أسلحة الدمار الشامل.

ويتعين ألا يكون إنجاز القدرة النووية-أو الخطوات المتخذة صوب ذلك- مسألة لا رجعة فيها، فالإجراءات التي اتخذتها السويد في الخمسينيات وتايوان وكوريا الجنوبية في السبعينيات والأرجنتين والبرازيل وجنوب أفريقيا منذ ذلك الحين، تبين بحسم أن برامج الأسلحة النووية يمكن عكس اتجاهها، إن التزاما جديدا من قبل الدول النووية وغيرها من الدول بإزالة جميع أسلحة الدمار الشامل، مقترنا ببرنامج عمل ملموس، يمكن أن يبدأ مسيرة من المفاوضات والإجراءات من جانب واحد ربما يحقق في نهاية الأمر نزع سلاح نووي حقيقي. وينبغي للمجتمع الدولي، كما يعمل من أجل هذا الهدف، أن يتخذ أربع خطوات:

- العمل في أبكر وقت ممكن على مصادقة، وتنفيذ الاتفاقات القائمة المتعلقة بأسلحة الدمار الشامل (بما فيها اتفاقية الأسلحة الكيميائية، ومعاهدة خفض الأسلحة الإستراتيجية الثانية التي ستخفض الترسانتين النوويتين للولايات المتحدة الأمريكية وروسيا بشكل هائل، والالتزامات التي قطعتها بيلاروس وكازاخستان وأوكرانيا بإزالة الأسلحة النووية والامتثال لمعاهدة حظر الانتشار النووي).

- تمديد معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية إلى ما لا نهاية.

- إبرام معاهدة لإنهاء جميع التجارب النووية.

- استهلال محادثات فيما بين جميع الدول النووية المعلنة للشروع في عملية لتخفيض جميع الترسانات النووية وإزالتها في نهاية الأمر.

ومن الضروري في الوقت الحالي أيضا البدء في التفكير بشأن الإجراءات

الوقائية وترتيبات التخلص التي تيسر إزالة الأسلحة الحالية في الترسانات الوطنية، لقد كان يفترض أثناء الحرب الباردة أن من الممكن تكديس كميات مفرطة من الأسلحة والاحتفاظ بالسيطرة عليها. بيد أن السيطرة على مخزونات الأسلحة أصبحت أكثر صعوبة الآن بسبب تآكل سلطات الدولة. وهناك احتمالات مزعجة إذا ما فقدت السيطرة على الأسلحة النووية ونظم توصيلها. وتستطيع المنظمات المستقلة ورجال العلم القيام بدور رئيسي في اقتراح ترتيبات من أجل التخلص الآمن من الأسلحة، على نحو ما جاء في التقرير الأخير للأكاديمية الوطنية للعلوم في الولايات المتحدة عن التخلص من البلوتونيوم الموجود في الأسلحة النووية، ولم تعد التدابير التدريجية كافية. ولقد أصبحت الفرصة متوافرة الآن، وبعد ما تحقق من تغييرات جذرية في السياسة العالمية في السنوات القليلة الماضية، لتحقيق الهدف النهائي لإيجاد عالم خال من الأسلحة النووية.

معاهدة حظر الانتشار النووي

إن معاهدة حظر الانتشار هي حجر الزاوية في النظام حظر انتشار الأسلحة النووية. وفي أبريل 1995 عقد مؤتمر للبت في طول المدة التي يتم تمديدها فيها. وليس ثمة معاهدة أهم منها بالنسبة لمواصلة التقدم صوب احتواء الانتشار النووي وعكس اتجاهه. وجميع الدول-سواء كانت حائزة لأسلحة نووية أم لا-لديها فرصة للاستفادة من تمديد المعاهدة إلى أجل غير محدود.

وحقيقة: يمكن أن يترتب على الفشل في تمديد المعاهدة إلى أجل غير محدود ثلاثة مخاطر جسيمة: أولا، يمكن لهذا الفشل أن يسبب ضررا خطيرا لمصداقية نظام حظر الانتشار.

وثانيا: يمكن أن يفضي إلى انتشار سريع وخارج عن السيطرة للأسلحة النووية بما من شأنه أن يزيد-إلى حد كبير-من المخاطر القصيرة الأجل بوقوع حادث نووي ومن المخاطر الطويلة الأجل بنشوب حرب نووية على حد سواء.

وثالثا: يمكن أن يتسبب في اضطلاع الولايات المتحدة الأمريكية والقوى النووية الأخرى بأعمال من جانب واحد لمنع الانتشار النووي.

ويراود القلق العديد من الدول غير الحائزة للأسلحة النووية في العالم النامي من أن تميز المعاهدة بين الدول الحائزة للأسلحة النووية وغير الحائزة لها، ومن رأيها أن القوى النووية لم تف بجانبها من الصفقة التي أبرمت في المادة السادسة من معاهدة حظر الانتشار بأن تمتنع معظم الدول عن إنتاج الأسلحة النووية في مقابل تعهد القوى النووية بمواصلة نزع السلاح النووي وتوفير تكنولوجيا نووية سلمية.

معاهدة حظر الانتشار النووي

المادة السادسة:

تتعهد الأطراف بأن تواصل بإخلاص إجراء مفاوضات بشأن التدابير الفعالة المتصلة بوقف سباق التسلح النووي في موعد مبكر وبنزع السلاح النووي، وبشأن معاهدة تتعلق بنزع السلاح العام الكامل في ظل رقابة دولية دقيقة وفعالة.

ويتعين أن تتخذ القوى النووية خطوات إضافية لجعل المعاهدة أكثر جاذبية للبلدان غير النووية في العالم النامي. ويمكن تلبية جميع الاعتراضات المعقولة على تمديد المعاهدة دون شروط أو قيود من خلال اتباع برنامج شامل لإزالة الأسلحة النووية من جميع الدول حسب برنامج زمني محدد، جنبا إلى جنب مع إبرام معاهدة الحظر الشامل للتجارب. وتتمثل الطمأنات الإضافية في حظر إنتاج المواد الانشطارية من أجل استخدامها في الأسلحة، وفرض حظر على نشر الأسلحة النووية على تربة أجنبية.

حظر التجارب النووية

ظل فرض الحظر الشامل على التجارب النووية ينظر إليه لزمن طويل على أنه الرمز الأولي للالتزام الجاد من قبل القوى النووية بإزالة جميع تلك الأسلحة، ونأمل أن تختتم المفاوضات بشأن هذا الحظر في زمن قريب، والوضع المثالي هو أن يقترن ذلك بالمؤتمر المخصص لمراجعة معاهدة حظر الانتشار النووي لعام 1995. إن هذا الاتفاق الدولي ضروري إذا ما كان للجهود المبذولة للإزالة النهائية لتلك الأسلحة أن تنجح.

والواقع أن الحظر الشامل على التجارب النووية ربما يكون التدبير الأهم للحد من الأسلحة، ولن يرمز عمل بمفرده إلى التزام المجتمع الدولي بإزالة الأسلحة النووية بأوضح من ذلك. فمن شأنه أن يعزز مصداقية الالتزام بإزالة الأسلحة النووية نهائيا وإبعاد عقبة مهمة أمام تمديد معاهدة حظر الانتشار وتدعيمها، وعلى المدى الطويل، يمكن لحظر التجارب أيضا أن يمنع تطوير أسلحة نووية أكثر تقدما أو التطبيقات العسكرية الجديدة للتكنولوجيا النووية المتقدمة. كما أنه سيجعل من إنتاج الدول غير النووية لتلك الأسلحة أكثر صعوبة.

ولقد أدرج في معاهدة حظر الانتشار التزام بتحقيق هذا الحظر، ويوفر هذا التعهد جزءا مهما من المقابل الذي تحصل عليه الدول غير الحائزة للأسلحة النووية لقاء امتناعها عن استحداث تلك الأسلحة. وعلى مدى عقود، ظلت الدول النووية تلف وتدور حول الحظر الشامل على التجارب، إلا أنها كانت تتراجع عندما يبدو الاتفاق ممكنا. ومع انتهاء الحرب الباردة لم يعد لها أي عذر في ذلك.

وكانت المفاوضات المتعددة الأطراف قد عقدت في يناير 1994 في مؤتمر نزع السلاح في جنيف. غير أنه لا يوجد إطار زمني متفق عليه لاختتامها. وقد يشكل الفشل في إبرام معاهدة للحظر الشامل للتجارب قريبا نكسة مهمة للجهود المبذولة لاحتواء الانتشار النووي، وتبدو الآفاق المرتقبة لنجاح المفاوضات حول معاهدة الحظر الشامل للتجارب قبل أبريل 1995 واعدة. ونرى أن هناك ثلاثة عناصر أساسية في أي حظر فعال وشامل للتجارب:

- يجب أن يبت المجتمع الدولي في الترتيبات المؤسسية المتعلقة بكفالة أمان المتفجرات النووية المتبقية. فعلى سبيل المثال، ينبغي له أن يسعى لوضع ترتيبات شاملة ومتبادلة وفعالة لرصد الرؤوس الحربية والمواد الانشطارية التي يمكن أن تحميه من خطر «الأسلحة النووية الطليقة» وتمنع فقد أو سرقة المواد المتفجرة من المواقع النووية.

- يجب أن تنشىء الدول نظاما شاملا وفعالا للتحقق لمراقبة الحظر المفروض على التجارب.

- ينبغي أن تكون عضوية المعاهدة عالمية، ومن ثم ينبغي أن تشمل الدول الحائزة للأسلحة النووية، والدول ذات الإمكانات النووية المتقدمة، وسائر

الدول الأخرى. بيد أنه ينبغي في الأجل القصير أن تعلن جميع الدول الحائزة بالفعل للأسلحة النووية، أو التي يحتمل أن تحوزها، وقفا فوريا وغير مشروط للتجارب النووية وأن تمتنع عن استخدام مخزوناتها الحالية من الأسلحة.

المناطق الخالية من الأسلحة النووية

تمثل الترتيبات الإقليمية، مثل معاهدة تلاتيلولكو التي أنشأت منطقة خالية من الأسلحة النووية في أمريكا اللاتينية، خطوات فعالة ومؤقتة صوب الإزالة الكاملة للأسلحة النووية. ويمكن أن تسهم اتفاقات مماثلة في مناطق أخرى في تحقيق هدف إخلاء العالم من الأسلحة النووية.

وفي ضوء الصعوبات العملية التي ينطوي عليها التوفيق بين الاختلافات الهائلة في الظروف والمصالح الموجودة مابين الأقاليم، فإن نهجا يجمع مابين إعلان عالمي ومفاوضات تجرى في أقليم بعد آخر يطرح أفضل أمل في إيجاد عالم خال من الأسلحة النووية، وهناك بالفعل اتفاق لخلق منطقة خالية من الأسلحة النووية بالنسبة لجنوب غرب المحيط الهادىء، إلا أن تنفيذه تأخر بفعل اعتراضات الدول النووية التي أجرت تجارب في المنطقة، خاصة فرنسا، ويتعين أن توقع جميع الدول، لاسيما الدول الحائزة للأسلحة النووية، على بروتوكولات معاهدة اعتبار منطقة جنوب المحيط الهادىء منطقة خالية من الأسلحة النووية.

ولا شك أن العمل من أجل عقد اتفاقات في مناطق سهلة أخرى-مثل أفريقيا، حيث التنافس مابين الدول محدود، وليس ثمة دول نووية حاليا- سيساعد على استحداث سوابق وخلق ضغوط تجعل التفاوض أسهل حول اتفاقات في المناطق الأكثر صعوبة. وقد أرست أفريقيا سابقة طيبة في أبريل 1993 عندما جمعت فريقا من الخبراء لوضع مشروع معاهدة بشأن إخلاء القارة من الأسلحة النووية. ويجري حاليا وضع مشروع المعاهدة بهدف حظر الأسلحة النووية وتعزيز الاستخدامات السلمية للطاقة النووية، ويتعين تشجيع الأعمال المماثلة في مناطق أخرى.

والمنطقة الأخرى التي يمكن أن تستفيد-بشكل خاص-من جعلها منطقة على هذا المنوال هي منطقة بحر البلطيق والمنطقة المجاورة. ولقد اقترح

منذ زمن طويل اتفاق من أجل هذه المنطقة، إلا أن إبرامه كان مستحيلا خلال فترة الحرب الباردة، وقد أعلن الاتحاد السوفييتي في ظل زعامة السكرتير العام غورباتشوف أنه ينشر غواصات جديدة مزودة بالأسلحة النووية منذ ذلك الحين فصاعدا. ومع انسحاب القوات السوفييتية السابقة من أوروبا الشرقية، تم في واقع الأمر إنشاء منطقة خالية من الأسلحة النووية، ويمكن أن يوفر ذلك ظروفا مواتية للتفاوض حول حظر دائم للتجارب على الأسلحة النووية في تلك المنطقة.

الأسلحة الكيميائية والبيولوجية

لا يقتصر خطر انتشار الأسلحة على الأسلحة النووية وحدها، إذ إن الاستخدام والانتشار المحتملين للأسلحة الكيميائية والبيولوجية يعد-أيضا- شاغلا أمنيا رئيسيا.

وقد ذكّر استخدام العراق للأسلحة الكيميائية ضد الشعب الكردي العالم بأهوال تلك الأسلحة، وفي يناير 1993 وقعت أكثر من 130 دولة على اتفاق يحظر تطوير وإنتاج وتخزين ونقل واستعمال الأسلحة الكيميائية. ويعد ذلك إنجازا بالغ الخطورة. وتوفر اتفاقية حظر تطوير وإنتاج وتخزين واستعمال الأسلحة الكيميائية وتدميرها وسيلة لتخليص العالم من واحدة من أبشع وسائل الحرب من خلال تحريم فئة بأكملها من أسلحة الدمار الشامل تحريما تاما، وإنشاء آلية تنفيذ اقتحامية وعالية التعقيد.

غير أن الاتفاقية لا تزال تفتقر إلى قابلية التنفيذ، فلن تدخل الاتفاقية، طبقا لأحكامها ذاتها، حيز النفاذ قبل 180 يوما من تصديق الدول الخمس والستين عليها. فحتى نوفمبر 1994 لم يصدق على الاتفاقية سوى ست عشرة دولة فقط. ومن ثم سيكون من الصعب وضع إجراءاتها موضع التنفيذ وستحتاج إلى تعاون جميع الدول. ورغم أن تنفيذ الاتفاقية سيكون مكلفا من الناحية المالية، فإن البديل هو أكثر تكلفة بكثير من الناحيتين المالية والبشرية.

ونحن نأمل في أن تدرك البلدان التي لم توقع بعد على الاتفاقية ميزة التوقيع فورا، وندعو جميع الدول إلى التصديق على الاتفاقية قبل نهاية 1995، وينبغي أن يدخل العالم إلى القرن الحادي والعشرين وهو خال من

الأسلحة الكيميائية.

كما أن شبح حرب الجراثيم الذي خيم على الأعمال القتالية في صراع الخليج يشحذ أيضا من عزم المجتمع الدولي على تشديد الضوابط على إمكان استعمال الأسلحة البيولوجية والتوكسينية. إن النظام القانوني الرئيسي الذي يحكم الأسلحة البيولوجية هو اتفاقية الأسلحة البيولوجية لعام 1972. وتحظر هذه الاتفاقية، جنبا إلي جنب مع بروتوكول جنيف لعام 1925، تطوير وإنتاج وتخزين وحيازة واستعمال الأسلحة البيولوجية والتوكسينية.

ومن دواعي الأسف أن أيا من الاتفاقية أو البروتوكول لا يتضمن إجراءات للتحقق أو للعقوبات على أن الأطراف تتعهد بموجب المادة 10 من اتفاقية 1972، بأن تيسر، و«يحق لها المشاركة في أتم تبادل ممكن للمعلومات المتعلقة بالمعدات والمواد والمعلومات العملية والتكنولوجية فيما يتصل باستعمال العناصر والتوكسينات الجرثومية (البيولوجية) في الأغراض السلمية». وإذا ما أخذت هذه المادة بجدية، لاسيما من قبل المجتمع العلمي، فسوف تشكل طريقة فعالة لرصد كل من النشاطين القانوني وغير القانوني، ومن بين التدابير الأخرى، هناك حاجة إلى أوسع تبادل للتكنولوجيا البيولوجية ويتعين حث الدول التي لم تصدق على اتفاقية 1972 على أن تفعل ذلك.

والأسلحة الكيميائية والبيولوجية مرتبطة بعضها ببعض في أذهان العامة، ونحن على قناعة بأن المجتمع العالمي يستطيع أن يتخلص من أسلحة الدمار الشامل تلك، إذا ما توافرت الإرادة السياسية اللازمة.

تجريد المجتمع الدولي من الطابع العسكري

يجب أن تشترك جميع الحكومات في تبني هدف ملموس من أجل تخفيض مستويات الإنفاق الدفاعي.

عندما انتهت الحرب الباردة في 1989 بدا أن من المعقول أن يجري التفكير في إلقاء نظرة جادة وجديدة على الآفاق المرتقبة لتجريد العلاقات الدولية من الطابع العسكري. فتنافس الحرب الباردة-الذي ألهب الميزانيات العسكرية وحرك البحث عن تكنولوجيات لأسلحة جديدة، ودعم الاعتماد على الحلول العسكرية للصراعات-قد انتهى، وبدا أن قيام عهد جديد من

الانسجام الدولي ربما يكون أمرا ممكنا. على أن تلك اللحظة من الاغتباط والحماسة كانت قصيرة الأمد. فرغم أن موجة الديمقراطية كانت آخذة في الارتفاع، فإنها لم تستطع أن تكبح الانفجار اللاحق لمجموعة كبيرة من الصراعات الأهلية الوحشية والمدمرة. ففي عامي 1991 و1992 نشبت إحدى عشرة حربا كبيرة، وبلغ عدد من أودت بحياتهم الحروب التسع والعشرون الدائرة ستة ملايين من البشر وفقا لما ذكره روث ليغير سيفارد.

ومع ذلك، ورغما عن الصراع المستمر وبروز مصادر جديدة للتوتر العالمي، فإن الوضع الأمني الدولي آخذ في التغير بطريقة جذرية. وكما أشرنا، لم يعد ينظر إلى الأمن من الزاوية العسكرية فحسب، وإنما أصبح نسيجا معقدا من عناصر اقتصادية واجتماعية وسياسية وعسكرية. ويعد التصدي للقضايا الأساسية المترابطة معا في كل من هذه المجالات إجراءً ضروريا من أجل تخفيف التوترات العالمية ولكي يمكن في النهاية تحقيق تخفيضات ذات شأن في الأسلحة. وهناك، على صعيد الولايات المتحدة وروسيا، تركيز جديد على التعاون العالمي. وتعمل هاتان الحكومتان الآن على تخفيض مشتريات الأسلحة وأرصدتها، كما وقعت اتفاقات دولية ستعمل على تخفيض الأسلحة وليس على الحد منها فحسب، ورغم أن الإيقاع بطيء فإن المصروفات العسكرية العالمية في تناقص، وقد استمرت كذلك لسنوات عديدة. إن جميع هذه الاتجاهات تبعث على التشجيع وتشير إلى أن هناك فرصة فريدة رغم مستويات الصراع الراهنة-لتحقيق تقدم جم في تجريد السياسات العالمية من الطابع العسكري.

وإننا ندعو المجتمع الدولي إلى مضاعفة جهوده لاتباع سياسات وبرامج لنزع الطابع العسكري تكون واقعية وعملية وجيدة التنظيم ومتضافرة. وعندئذ فقط، وبمرور الوقت، سيتعزز الأمن العالمي إلى حد كبير. لقد ناقشنا بالفعل القضايا المتصلة بالتخفيضات في القوات النووية الإستراتيجية، وبقي أن نناقش الإنفاق العسكري ونقل الأسلحة وهما الجانبان الأساسيان الآخران من عملية نزع الطابع العسكري.

الإنفاق العسكري

تبين الشواهد الإحصائية للسنوات العديدة الماضية أن هناك تقلصا

عسكريا عالميا عاما جاري الحدوث، فالمصروفات العسكرية العالمية، التي وصلت في 1987 إلى ذروة تبلغ نحو 995 مليار دولار (طبقا لسعر صرف الدولار الأمريكي عام 1991)، آخذة في التناقص (انظر الجدول 3-1) وقد رجع الانخفاض الذي بدأ مع نهاية الحرب الباردة-إلى حد كبير-إلى تخفيضات الميزانية في الاتحاد السوفييتي السابق، وقد حدثت انخفاضات مماثلة في الغرب رغم أنها كانت أصغر نسبيا. ومع ذلك، ورغم بطء الإيقاع، فإن هناك انخفاضا مستمرا. وهناك استثناءات مهمة من الاتجاه العام، إذ تواصل بلدان في الشرق الأوسط، وعلى طول الخليج (الفارسي)، وفي جنوب شرق آسيا تأكيدها على الحاجة إلى قوات مسلحة كبيرة وحديثة، وكان الإنفاق عليها بمستويات عالية نسبيا حتى ولو كانت الحقائق المالية الراهنة تدفع إلى بعض التخفيضات في خططها، وتنغمس بلدان في شرق آسيا، حيث لم ينشب سوى القليل جدا من القتال طوال عدة عقود، في تكديس كبير للأسلحة، ولقد ظلت كل دولة في هذه المنطقة تقريبا تنفق مبالغ أكبر على الأسلحة منذ أواخر السبعينيات، والكثير منها يبني صناعات عسكرية باهرة من شأنها أن تخلق حوافز إضافية للإنفاق العسكري المرتفع.

الجدول 3-1

المصروفات العسكرية العالمية

(بمليارات الدولارات بأسعار صرف 1991)

المنطقة	1987	1988	1989	1990	1991	1992	*1993	*1994
العالم	995	970	945	890	855	815	790	767
البلدان الصناعية**	850	835	815	760	725	690	669	649
البلدان النامية	145	135	130	130	130	125	121	118

* تقديرات

** بما في ذلك الصين

المصدر: برنامج الأمم المتحدة للتنمية، تقرير التنيمة البشرية 1994 (نيويورك، مطبعة أكسفورد، 1994)

ويشكل تجنيد وتدريب وتجهيز القوات المسلحة الحديثة عبئا باهظا جدا على الدول في كافة أرجاء العالم. وقد تود معظم الأمم أن ترى مواردها مستخدمة لأغراض أكثر إثمارا، بيد أن الاحتفاظ الطويل الأجل بالقوات المسلحة والصناعات الدفاعية خلال الحرب الباردة أسفر عن أنظمة سياسية واجتماعية واقتصادية راسخة. وقد كان لتخفيض القوات المسلحة وإنتاج الأسلحة آثار معاكسة على تلك الأنظمة، وأسفر عن بطالة وقلاقل. وتتعرض حكومات عديدة في البلدان النامية والصناعية لضغوط لإبطاء التخفيضات في الإنفاق العسكري أو عكس اتجاهها.

ولمواجهة هذه الضغوط، يجب إيلاء الاهتمام للمبادرات التي تقدم حوافز من أجل تخفيض الإنفاق العسكري وهي التي تدعم الأنشطة التي تركز على تحويل الموارد العسكرية القائمة. ونحن ندعو إلى وضع خطة عمل عالمية طويلة الأجل تتصدى للجوانب الاقتصادية والاجتماعية، علاوة على الجوانب العسكرية، لنزع الطابع العسكري. ومن بين المجالات التي تتطلب اهتماما إعادة تخصيص الموارد المالية، وإعادة توجيه أعمال البحث والتطوير العسكرية، وإعادة إدماج الأفراد العسكريين في وظائف غير عسكرية، واختيار مواقع جديدة للمنشآت العسكرية، والاستخدام البديل لفائض الأسلحة أو تخريدها.

وللإفادة من الاتجاهات الراهنة، والتعجيل بها نقترح أن تشترك جميع الحكومات في تبني هدف محدد وملموس لتحقيق مستويات أدنى من الإنفاق الدفاعي العالمي. وعلى سبيل المثال، فإننا نعتقد أن بإمكان الحكومات أن تخفض إنفاقها العسكري الجماعي إلى 500 مليار دولار بنهاية التسعينيات، بالمقارنة مع ما تتجه إليه الآن من إنفاق يبلغ 640 مليار دولار (بأسعار صرف 1991 مرة ثانية)، وذلك إذا ما تم الحفاظ على معدل تخفيض سنوي يبلغ 3 في المائة.

والواقع أننا نؤيد بقوة إجراء مفاوضات تفضي إلى تخفيض بنسبة مئوية متفق عليها على مدى فترة زمنية محددة. ويجب وضع برنامج محدد ومفصل لمعالجة القضايا المترابطة المتعلقة بنزع السلاح والتحويل، ولإبراز الفوائد الاقتصادية والاجتماعية التي تعود على الشعوب والأمم من إعادة توجيه كل من الموارد البشرية والمالية.

إن القيود المالية هي أكبر وسائل الضغط على الإنفاق العسكري، ونحن نقترح أن تقيم مؤسسات الإقراض متعددة الأطراف، والحكومات التي تقدم مساعدات إنمائية، الإنفاق العسكري لبلد ما عند النظر في تقديم المساعدات له، فالإنفاق العسكري الباهظ التكلفة ينقص من العافية المالية للدولة، ومن الآفاق المرتقبة لتقدمها الاقتصادي، لذلك، يتعين على الوكالات الوطنية والدولية المانحة للمعونة أن تستخدم آليات السياسة لتثبيط الإنفاق الدفاعي، خاصة عندما لا يكون متناسبا مع الإنفاق على الصحة والتعليم. وفي الوقت نفسه، فإن الصلات مابين المساعدات الإنمائية والإنفاق العسكري تتسم بطبيعة معقدة وتتطلب دراسة دقيقة إذا ما كان لمشروطية السياسة أن تكون فعالة.

صندوق للتجريد من الطابع العسكري

من أجل توفير حوافز إيجابية لتخفيض الإنفاق العسكري، ينبغي إنشاء صندوق للتجريد من الطابع العسكري، لتقديم المساعدة إلى البلدان النامية في قيامها بتخفيض التزاماتها العسكرية. ويمكن أن تتولى إدارة الصندوق مؤسسة متعددة الأطراف كالبنك الدولي، إذا ما تم إنشاؤه عن طريق الاتفاق مابين الحكومات المشتركة فيه.

ويمكن لهذا الصندوق أن يركز على دعم تحويل الأنشطة الدفاعية في البلدان النامية التي تبدي التزاما بإجراء تخفيضات في مصروفاتها العسكرية أو في قواتها المسلحة إلى أدنى مستوى يتفق مع حاجتها إلى الدفاع عن النفس وإسهاماتها في حفظ السلم. ونعتقد أن الصندوق سيضيف زخما إلى الاتجاه الراهن للتجريد من الطابع العسكري بإثابته لجهود البلدان النامية لنزع السلاح وتسريح قواتها المسلحة وإعادة إدماج الأفراد العسكريين في الحياة المدنية من خلال إعادة التدريب على الفرص الاقتصادية البديلة وإعادة التعليم من أجل المشاركة في المجتمع المدني والحياة السياسية الديمقراطية.

وفي كثير من أنحاء العالم، لا تؤدي القوات العسكرية الكبيرة الحالية أية وظيفة مفيدة، إذ إنها-بدلا من توفير الأمن-كثيرا ما تخلق تهديدات جسيمة لأمن الشعوب في بلدانها. ورغم هذه الحقيقة الواضحة للعيان،

فمن الصعب جدا على الحكومات أن تتخذ خطوات من جانب واحد لتقليص قواتها المسلحة، أو حتى تخفيضها بشكل مهم، دون تعزيز إيجابي ومساعدات مالية.

نقل الأسلحة

انخفضت عمليات نقل الأسلحة بأسرع مما انخفضت به المصروفات العسكرية العالمية بعد عام 1984، فانخفضت من أكثر من 70 مليار دولار تقريبا إلى نحو 32 مليار عام 1993. (انظر الجدول 3-2) وقد حفزت حرب الخليج الاهتمام بمشتريات الأسلحة، وأصبحت الولايات المتحدة، التي كانت تجيء وراء الاتحاد السوفييتي في تجارة الأسلحة، المتلقي الرئيسي لطوفان من الطلبات الجديدة.

وبحلول 1992 كانت الولايات المتحدة تتصدر عمليات نقل الأسلحة على الصعيد العالمي، ويعزى إليها أكثر من نصف القيمة العالمية لجميع الاتفاقات الموقعة. وبحلول عام 1993، ارتفعت النسبة المئوية أكثر من ذلك لتصل إلى نحو 70 في المائة، لطلبات الشراء المرتفعة من المملكة العربية السعودية والكويت.

ولا يزال العالم الثالث المشتري الرئيسي للأسلحة، ففي عام 1993، بلغت قيمة اتفاقات نقل الأسلحة مع العالم الثالث نحو 65 في المائة من جميع الاتفاقات المماثلة على الصعيد العالمي. وقد نشأ الانخفاض في القيمة الإجمالية لشحنات الأسلحة عن عوامل عديدة، من بينها القيود على الأموال المنفقة، والنمو في صناعات الأسلحة الوطنية، وفقد الشروط التساهلية التي كانت متاحة أثناء الحرب الباردة، والضغوط التي تمارسها الوكالات الدولية ضد الإنفاق العسكري.

ونحن نقترح أن تمارس جميع البلدان المصدرة للأسلحة-لاسيما الموردين العالميين الرئيسيين-ضبط النفس في مبيعات الأسلحة. وفضلا عن ذلك فإننا نقترح أن تستأنف الدول العسكرية الكبرى الرئيسية المفاوضات حول المبادىء الموجهة لتصدير الأسلحة المتقدمة. ففي عام 1992، وقع الدول الخمس ذات العضوية الدائمة في مجلس الأمن اتفاقية حول المبادىء التي ينبغي أن تحكم القرارات المتخذة بشأن عمليات نقل ملكية الأسلحة،

الجدول 3-2
الاتفاقات العالمية لنقل الأسلحة، وفق المورد
(بمليارات الدولارات بالأسعار الثابتة لعام 1993)

البلد	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
الولايات المتحدة	9087	13744	11744	21006	19653	23466	22253
روسيا/الاتحاد السوفييتي	30750	24755	17952	13121	6356	1837	2800
فرنسا	4428	2511	5096	3781	3663	4389	1100
المملكة المتحدة	2091	25712	2085	2335	1077	2654	2300
الصين	5781	2990	1853	2558	539	306	400
ألمانيا	2337	1555	7297	1668	1400	2041	800
إيطاليا	246	359	579	445	539	715	100
جميع البلدان الأوروبية الأخرى	10824	4903	5559	2002	1831	1633	600
جميع البلدان الأخرى	4551	4664	3822	2780	2154	1837	1500
المجموع	70096	81192	55988	49695	37212	38879	31853

المصدر: Richard F. Grimmett, Conventional Arms Transfers to the Third World, 1986-1993 (Washington, D. C.: Congressional Research Service. Library of Congress, 1994).

وكانت تلك خطوة إيجابية وسرعان ما بدأ الموقعون محادثات لتحديد القيود على مبيعات الأسلحة بشكل واضح. ومما يدعو للأسف أن هذه المحادثات توقفت في نهاية السنة نفسها. وينبغي أن تستأنف بسرعة.

وينبغي، فضلا عن ذلك، توسيع اشتراطات الإبلاغ عن الأنشطة العسكرية، وأنشطة نزع السلاح على الصعيدين الدولي والوطني. وإننا نحث على مواصلة المناقشات، وإنشاء مؤسسات من قبيل «سجل الأمم المتحدة للأسلحة التقليدية» (المنشأ عام 1993) من أجل صورة أكثر وضوحا ودقة لعمليات نقل الأسلحة وتوافر إمكان محاسبة الدول عن الصادرات والواردات من منظومات الأسلحة الكبيرة. وهناك أيضا حاجة إلى دراسة الكيفية التي يمكن بها تكوين صورة واضحة عن نقل المكونات والتكنولوجيا

ذات الاستخدام المزدوج.

وقد ظلت الحكومات والمواطنون يجهدون في حل مشكلة نقل الأسلحة على مدى عدة عقود.

وفي الوقت الراهن، تحث المنظمات غير الحكومية في أوروبا والولايات المتحدة حكوماتها على تبني ميثاق شرف يحدد المبادىء المرشدة لنقل الأسلحة، والقائمة على مجموعة مبادىء متفق عليها للسلوك وتوافق الحكومات، بموجب الميثاق، على عدم تزويد البلدان المنغمسة في العدوان، أو التي تنتهك حقوق الإنسان، بالأسلحة. وينبغي للمجتمع الدولي أيضا أن يتخذ خطوات لمنع تصدير الأسلحة، أو تهريبها، إلى البلدان التي اضطرمت فيها الصراعات الداخلية مثل يوغوسلافيا السابقة والصومال.

إن لجميع الدول الحق في حيازة الأسلحة من أجل الدفاع عن النفس، غير أن تدفقات الأسلحة الحالية تتجاوز بكثير، بأي معيار معقول، الحاجات الدفاعية للحكومات. وفضلا عن ذلك فإن سهولة الحصول على الأسلحة تلهب الحروب المحلية في كثير من أرجاء العالم، كما أن من المعروف للكافة أن تجارة الأسلحة السرية تجعل الأسلحة المتقدمة متاحة بسهولة أمام الإرهابيين، ومهربي المخدرات والميليشيات غير التقليدية الأخرى في أنحاء المعمورة. غير أن أكبر الموردين المنتظمين في تجارة الأسلحة السرية ليسوا تجارا أفرادا يعملون لحساب أنفسهم، وإنما الحكومات ذاتها. وفضلا عن ذلك، فإن تزايد القدرة المميتة للأسلحة الحديثة جعلت الحصاد البشري للحروب، حتى عندما تستخدم الأسلحة والمدفعية الصغيرة فقط فيها، يبعث على الفزع.

ويتعين بذل الجهود لاعتراض سبيل الذين يشحنون الأسلحة إلى المناطق المضطربة، لاسيما عندما ينتهكون بذلك عقوبات دولية. ويمكن تكريس موارد أكبر لتطبيق العقوبات، وزيادة الجزاءات الموقعة على المخلين بالعقوبات. وفي كثير من الحالات، يعتقد بأن الحكومات تعلم من هم المنتهكون الرئيسيون. ويجب أن تدرك تلك الحكومات أن الأسلحة المصدرة من بلدانها، أو من خلالها، قد تستخدم في نهاية الأمر في أغراض غير تلك التي استهدفتها. والذين ينتهكون الحظر المفروض على الأسلحة يعرضون أمن الشعوب للخطر. ولا ينبغي أن يتمتعوا بالحصانة.

ونحن نوصي الدول، من أجل تعزيز التنظيم في هذا المجال، بأن تتفاوض على الفور حول اتفاقية دولية بشأن تقليص تجارة الأسلحة، وإدخال العمل بها في نهاية الأمر. ويجب أن تبنى هذه الاتفاقية على العمل الجاري بالفعل في المجالس النيابية الوطنية والمنظمات الدولية والمعاهد الخاصة والمنظمات غير الحكومية. وينبغي أن تجعل اشتراطات الإبلاغ الطوعية بموجب سجل الأمم المتحدة الحالي للأسلحة، إلزامية. كما ينبغي أن يحظر، أو يقيد بشدة، تمويل الحكومات، أو دعمها، لصادرات الأسلحة. إن عقد اتفاقية بشأن تقليص تجارة الأسلحة سيقطع شوطا طويلا صوب نزع الطابع العسكري عن المجتمع الدولي.

الألغام البرية والأسلحة الصغيرة

تركزت المحادثات بشأن نقل الأسلحة في عام 1992 على تلك التي تتضمن تكنولوجيا متقدمة، إذ يمكن للصادرات من الطائرات المتقدمة وغيرها من أسلحة التكنولوجيا الرفيعة أن تعقد العلاقات بين الدول، وأن تخل بالتوازن العسكري في منطقة ما، وأن تفضي إلى مخاطر أكبر بنشوب حرب غير أن الألغام البرية والأسلحة الصغيرة والمدفعية هي التي تسبب معظم الخسائر، وبالنظر إلى المجازر التي سببتها الألغام البرية في أنحاء كثيرة من المعمورة في السنوات الأخيرة، فقد آن الأوان-منذ وقت طويل-كي يقلص المجتمع الدولي من مبيعات هذه الأسلحة.

إن اللغم المضاد للأفراد النمطي هو غرض بلاستيكي بريء المظهر وقد لا يزيد كثيرا على حجم راحة اليد. غير أنه يصعب تخيل التكلفة البشرية والمالية لاستعماله. فقد قدر عدد من قتلتهم الألغام البرية أو أصابتهم بجراح-منذ عام 1975-بأكثر من مليون شخص، الغالبية العظمى منهم من المدنيين. كذلك تقول التقديرات إن ثمة 100 مليون لغم أخرى مخزونة وجاهزة للاستخدام. وقد تكون تكلفة لغم بري مضاد للأفراد منخفضة جدا نسبيا (أقل من 3 دولارات) إلا أن تطهيرها يتكلف مابين 300 دولار و1000 دولار للغم الواحد بالاستعانة بمطهري ألغام محليين. ويبلغ معدل النشر السنوي الراهن مليون لغم على الأقل، وخلال الفترة نفسها تم تطهير 100 ألف لغم فقط.

تأثير الأسلحة الصغيرة

إن الذين ماتوا في الحرب منذ (9 أغسطس 1945) لاقوا حتفهم، في معظم الأحيان، بوساطة أسلحة رخيصة تنتج على نطاق واسع وذخيرة من عيار صغير تزيد تكلفتها قليلا على تكلفة أجهزة الراديو الترانزستور والبطاريات ذات الخلايا الجافة التي أغرقت العالم في الفترة نفسها. ونظرا لأن الأسلحة الرخيصة لم تثر سوى القليل من الاضطراب في الحياة في العالم المتقدم، خارج المواقع المحصورة حيث تزدهر تجارة المخدرات والإرهاب السياسي، فإن سكان الدول الغنية كانوا بطيئين في إدراك الأهوال التي جلبها ذلك التلوث في إثره. إلا أن إدراك هذه الأهوال يتزايد يوما وراء يوم.

جون كيغان، «تاريخ الحرب»

وهكذا بدأت العواقب الاجتماعية والاقتصادية لانتشار الألغام البرية تتخذ أبعادا مرعبة، والمشكلة آخذة في النمو. ولقد تسببت في آلام كثيرة جدا في السنوات الأخيرة بحيث ينبغي للعالم أخيرا أن يكون مستعدا للنظر في وسائل فعالة لتقليص إنتاج هذه الأسلحة وبيعها واستعمالها. ونحن نؤيد الاقتراح بفرض حظر على الصعيد العالمي على تصنيع الألغام البرية وتصديرها.

غرس ثقافة عدم العنف

لم يعد بوسع العالم أن يتكلم فحسب عن نزع الطابع العسكري عن العلاقات الدولية، فما نحتاج إليه هو نزع الطابع العسكري عن المجتمع الدولي. فالعسكرة لا تنطوي اليوم فقط على إنفاق الحكومات لأكثر مما هو ضروري لبناء ترساناتها العسكرية، بل إنها أصبحت ظاهرة مجتمعية عالمية بشكل متزايد، كما يتضح من تفشي حيازة المدنيين للأسلحة الفتاكة وتزايد استعمالها- سواء كانوا أفرادا يلتمسون وسيلةللدفاع عن النفس،أوعصابات شوارع، أو مجرمين، أو جماعات للمعارضة السياسية، أو منظمات إرهابية.

ويتطلب التركيز على أمن البشر أن يتصدى العالم لثقافة العنف في

الحياة اليومية التي تمثل اليوم مصدرا رئيسيا لانعدام أمن البشر في كافة أنحاء المعمورة. وثقافة العنف تلك-الناشطة في الحياة اليومية، لاسيما ضد النساء والأطفال، بقدر ماهي كذلك على شاشات التليفزيون-تصيب البلدان الصناعية، الغنية والفقيرة، على حد سواء، وإن حدث ذلك بطرق مختلفة. ويتعين بذل كل جهد ممكن على الصعيد المحلي والمجتمعي، وعلى الصعيد الدولي، لعكس هذا الاتجاه وبذر بذور ثقافةعدم العنف.

ونحن نؤيد بقوة المبادرات المجتمعية الرامية إلى حماية حياة الأفراد وتشجيع نزع سلاح المدنيين، وتعزيز مناخ الأمن في الجوارات المحلية. وعلى الجميع أن يقوموا بأدوارهم، بما في ذلك التليفزيون والسينما ووسائط الإعلام الأخرى.إذ إن مهمة تعزيز الأمن في الجوار العالمي ستكون شاقة بشكل لا حد له إذا ما كانت ثقافة العنف في ارتفاع وانعدام الأمن الشخصي متفشيا في بعض المجتمعات في أنحاء العالم.

موجز للمقترحات الواردة في الفصل الثالث

الأمن من أجل عصر جديد

1- يتعين أن يكون أمن البشر وأمن الكوكب هدفين للسياسة الأمنية العالمية، جنبا إلى جنب مع أمن الدول.

2- يتعين تعديل ميثاق الأمم المتحدة بحيث يسمح لمجلس الأمن بإجازة اتخاذ تدابير في حالات تقع داخل البلدان، وذلك إذا ما تم انتهاك أمن البشر بصورة حادة تتطلب استجابة دولية على أسس إنسانية.

استباق الأزمات

3- ينبغي تعزيز النهج الوقائي إزاءالأمن، مع قيام الأمم المتحدة بتحسين قدرتها على استباق الأزمات، وحلها، وعلى الاستجابة مبكرا للصراع المسلح.

4- ينبغي للأمم المتحدة أن تستحدث نظاما أشمل لجمع المعلومات عن الاتجاهات والأوضاع التي قد تفضي إلى صراع عنيف أو مآس بشرية، وينبغي لجميع الدول أن تشاطر الأمم المتحدة المعلومات حول تلك الاتجاهات والأوضاع.

5- ينبغي توفير موارد وافية لتمكين الأمين العام من الاستفادة الكاملة من بعثات تقصي الحقائق كجزء من الجهود المبذولة لتوطيد السلم والأمن.

الاستجابة للأزمات

6- ينبغي لكل من مجلس الأمن والأمين العام أن يكثرا من الاستفادة من آليات التسوية السلمية المذكورة في الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة.

7- يتعين احترام نزاهة قيادة الأمم المتحدة في عمليات حفظ السلم،

وينبغي تشكيل لجان استشارية لجميع العمليات، تضم البلدان المقدمة للقوات.

8- ينبغي لمجلس الأمن أن يستخدم نهجا للعقوبات أدق استهدافا.

9- يتعين أن تحترم جميع الدول التزامها، بموجب ميثاق الأمم المتحدة، بتوفير القوات المسلحة لمجلس الأمن.

10- ينبغي إعادة تنشيط لجنة أركان الحرب المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة، لكي توفر لمجلس الأمن المعلومات العسكرية والخبرة المتخصصة.

11- ينبغي تشكيل قوة متطوعين تابعة للأمم المتحدة، وجعلها متاحة للنشر السريع تحت سلطة مجلس الأمن.

12- يتعين أن يعمل المجتمع الدولي على زيادة الاعتمادات المالية المتاحة لعمليات حفظ السلام بشكل كبير.

13- ينبغي العمل بالتدريج على إدماج تكاليف عمليات حفظ السلام في ميزانية سنوية واحدة، وأن تمول من اشتراكات مقررة لجميع أعضاء الأمم المتحدة.

خطر أسلحة الدمار الشامل

14- ينبغي للمجتمع الدولي أن يعيد تأكيد التزامه بإزالة الأسلحة النووية وغيرها من أسلحة الدمار الشامل من جميع الدول، وأن يستهل برنامجا لتحقيق هذا الهدف في غضون عشر إلى خمس عشرة سنة.

15- ينبغي تجديد معاهدة حظر الانتشار النووي لمدة غير محدودة.

16- ينبغي أن تختتم بنجاح المفاوضات الدائرة حول فرض حظر شامل على تجارب الأسلحة النووية بالتزامن مع مؤتمر مراجعة معاهدة عدم الانتشار النووي 1995.

17- ينبغي إنشاء مناطق خالية من الأسلحة النووية كوسيلة لتطويق انتشار الأسلحة النووية.

18- ينبغي لجميع الدول التي لم توقع وتصدق بعد على اتفاقيتي الأسلحة البيولوجية والكيميائية أن تفعل ذلك فورا، وأن توضع أحكام الاتفاقيتين موضع التنفيذ على وجه السرعة.

نزع الطابع العسكري

19- ينبغي للمجتمع الدولي أن يولي أولوية متزايدة لنزع الطابع العسكري.

20- ينبغي للحكومات أن تشترك في تبني هدف محدد لتحقيق مستويات أدنى من الإنفاق الدفاعي العالمي.

21- ينبغي إنشاء صندوق لنزع الطابع العسكري لمساعدة البلدان النامية التي تخفض التزاماتها العسكرية.

22- ينبغي للدول أن تضطلع بمفاوضات مبكرة بشأن عقد اتفاقية حول تقليص تجارة الأسلحة، وينبغي، ضمن أمور أخرى جعل اشتراطات الإبلاغ، بموجب سجل الأسلحة الحالي، إلزامية، وفي الوقت نفسه، ينبغي للبلدان المصدرة للأسلحة أن تمارس ضبط النفس في مبيعات الأسلحة.

23- ينبغي فرض حظر على الصعيد العالمي على تصنيع الألغام البرية وتصديرها.

4 إدارة الاعتماد المتبادل في الميدان الاقتصادي

في الخمسين سنة الأخيرة، جرى توسيع هيكل إدارة الشؤون الاقتصادية للمجتمع العالمي، وتم إصلاحه وتكييفه في مواجهة التغير التكنولوجي، والاقتصادي، والسياسي الهائل. ويستعرض هذا الفصل القوى المحركة الأساسية التي تؤثر الآن في هيكل إدارة الشؤون الاقتصادية، ويقيم الإطار الأساسي للنزعة الجمعية، ويقدم اقتراحا لتعزيزه من خلال إنشاء مجلس للأمن الاقتصادي، كما يستعرض-في شيء من التفصيل-أوجه القوة والضعف في القواعد والمؤسسات الحالية فيما يتعلق بالتجارة، والاستثمار، والتمويل الدولي، والتنمية، والبيئة.

التحديات التي تواجه إدارة الشؤون الاقتصادية للمجتمع العالمي

يتطلب الاستقرار إقامة توازن دقيق بين حرية الأسواق وكفالة توفير السلع العامة.

يواجه المجتمع الدولي في الوقت الحاضر تحديات هائلة في معالجة إدارة الشؤون

الاقتصادية: تحديات تتصل بالاعتماد المتبادل المتنامي للاقتصادات والمجتمع المدني، والإفقار المتواصل لأرجاء كثيرة من العالم، والإمكانات البشرية غير المستغلة التي تستتبع ذلك، والإدراك المتزايد للمخاطر التي تتعرض لها البيئة، ومن ثم البقاء على كوكب الأرض، كما تناولناه في الفصل الثالث.

الاعتماد المتبادل المتنامي

في حين أصبح العالم أكثر تكاملا بدرجة كبيرة من الوجهة الاقتصادية، فإن آليات إدارة هذا النظام بطريقة مستقرة ومستديمة وقد تعثرت للوراء. ويُعزى المستوى العالي الذي نشهده اليوم للتكامل الاقتصادي، وما نجم عنه من اعتماد متبادل-في جزء منه-إلى تحسن الاتصالات، فعندما كان يجري التفكير في وضع نظام لإدارة شؤون العالم في فترة ما بعد الحرب، والتفاوض بشأنه، كانت أجهزة التليفزيون، والحواسب، وشبكات الهاتف الدولية، قد بدأ استخدامها بالكاد.

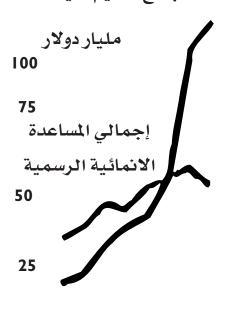
ومنذ ذلك الحين تغيرت طريقة تسيير الأعمال، وأساليب الإنتاج، والأذواق، وأساليب الحياة على نحو فاق كل تصور. وسوف تسهم أوجه التقدم المعاصر في الاتصالات المتعددة الوسائط وتجهيز المعلومات بقدر أكبر في تقليص المسافة والتعجيل بالتغيير. ويتمثل أحد المظاهر البارزة والترابط المتصل في انتشار شبكات الحواسب بسرعة هائلة مثل الشبكة الدولية للاتصالات Internet، والتي توفر للملايين من مستخدميها حاليا إمكان الاتصال الفوري. وقد أدى المنطق الصارم للتخصص الاقتصادي والحجم الاقتصادي إلى تعاظم الإمكانات التي خلفتها التكنولوجيا، فما فتئت التجارة تنمو بثبات بدرجة أسرع من الإنتاج العالمي. بل لقد نمت التدفقات الرأسمالية، بصورة أسرع. وفي غضون العقد الأخير، أخذ الاستثمار المباشر الأجنبي يتنامى بسرعة تبلغ أربعة أضعاف سرعة نمو التجارة العالمية. وفي بعض الصناعات-السيارات، والإليكترونيات، وتجهيز المعلومات-بلغ الإنتاج درجة من «العولمة» لم يعد ممكنا معها تحديد جنسيته أو قياسها بطريقة ذات دلالة، فقد تطورت شركة فورد موتورز-كمجرد مثال واحد فقط-من شركة أمريكية في الأساس لها بعض الفروع فيما وراء البحار تخدم الأسواق المحلية، إلى عملية صناعية متكاملة لها فروع إقليمية

تقوم في أوروبا بخدمة السوق الموحد، وتنتج «سيارة عالمية» عبر عمليات تصنيع مشتركة.

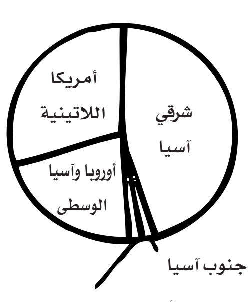
وقد شهدت السنتان الأخيرتان انفجارا فعليا في الاستثمار في حافظة الأوراق المالية الذي يقوم به المستثمرون المؤسسيون-شركات التأمين، صناديق المعاشات، صناديق الائتمان في الوحدات-في «الأسواق البازغة» عندما طفقت بورصات الأوراق المالية تصبح عالمية حقا في مداها، إذ يستطيع الناس استبدال العملات الرئيسية في العالم طوال 24 ساعة يوميا، وأن يستخدموا تشكيلة منوعة متنامية من الصكوك المالية. وفي مجال التمويل، لم يعد للحدود الوطنية أهمية كبيرة، فقد أخذت «نهاية الجغرافية» تقترب.

ويرجع الفضل في الوصول إلى كل هذا التكامل الاقتصادي العالمي-جزئيا-إلى النظام والاستقرار النسبي لإدارة الشؤون الاقتصادية للعالم، فيما بعد الحرب، فضلا عن التكنولوجيات الحديثة. ويتم توفير فرص هائلة للتقدم في الوقت الحاضر للمجتمعات والأفراد. بيد أن هناك أوجه عدم توازن ومخاطر. وكلما أصبحت الاقتصادات أكثر ترابطا، لا تتضاعف فحسب فرصة خلق الثروة، بل تتضاعف أيضا فرص انتقال الصدمات المزعزعة للاستقرار من بلد إلى آخر. وقد عمل التعاون الدولي على الحيلولة دون وقوع بعض الصدمات، أو خفف من حدتها (من قبيل الإجراءات التي اتخذت بعد انهيار بورصة الأوراق المالية في عام 1987)، إلا أنه

زادت تدفقات رأس المال الخاص إلى البلدان النامية بصورة حادة، بيد أنها لا تتجه إلا إلى بضع أقاليم قليلة.



صافي التدفقات الرأسمالية الخاصة إلى البلدان النامية



التوزيع الإقليمي لتدفقات رأس المال الخاص إلى البلدان النامية، 90-1992

سُمح لصدمات أخرى (أزمة الديون في الثمانينيات على سبيل المثال) بأن تستجمع زخمها وتسبب أضرارا اقتصادية وآلاما اجتماعية. ولا تتوافر في الوقت الحاضر آلية مرضية للتنبؤ بالصدمات العالمية مستقبلا، أو التصدي لها فورا. فالموارد المحدودة تقيد حركة صندوق النقد الدولي، الذي كان ينبغي أن يقوم بدور رئيسي في التصدي للصدمات المزعزعة للاستقرار. وترتبط دينامية عملية التكامل الاقتصادي العالمي، وعدم استقرارها سواء بسواء، بحقيقة أنها تنشأ-أساسا-في القطاع الخاص. ويتطلب تحقيق الاستقرار-مستقبلا-إقامة توازن دقيق، على الصعيدين الوطني والدولي، بين حرية الأسواق، وتوفير السلع العامة. وتتجاوز وتيرة عولمة الأسواق المالية وغيرها من الأسواق، حاليا، قدرة الحكومات على توفير الإطار اللازم من القواعد والترتيبات التعاونية من أجل ضمان الاستقرار والحيلولة دون إساءة استخدام الاحتكار وحالات الإخفاق الأخرى في الأسواق، والواقع أن الحلول الوطنية لحالات إخفاق من هذا القبيل، في إطار اقتصاد تمت عولمته، محدودة للغاية.

على أن هياكل إدارة الشؤون العالمية المطلوبة للوفاء بالتزامات السياسات العامة في عالم يعتمد بعضه على بعض تفتقر إلى التطور. فالنظام التجاري المتعدد الأطراف للاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارة، على سبيل المثال، ليس سوى مجرد بداية للتفاوض بشأن اتفاقات تتعلق بالتدفقات فيما بين الحدود التي تولدها صناعات الخدمات والصناعات القائمة على المعلومات، رغم أنها كانت تمثل ظاهرة رئيسية على مدى عقد كامل. وهناك الكثير الذي يتم إنجازه في الوقت الحاضر من أجل إقامة هياكل جديدة لإدارة الشؤون على الصعيد الإقليمي، مثلما هي الحال في الاتحاد الأوروبي، ولكن حتى هذا لم يستطع أن يحول دون زعزعة نظام النقد الأوروبي بشدة نتيجة للتحركات الرأسمالية الكبيرة.

وهناك مصدرا آخر للقلق يتمثل في أن تكامل الأسواق لا يحدث بالضرورة بطريقة متناسقة، إذ تؤثر النظم المختلفة لوضع القوانين التجارية، والضرائب، والرعاية الاجتماعية، وصنع القرارات بطريقة بيروقراطية، وإدارة شؤون الشركات، والقوانين العمالية، وكثير غيرها-تؤثر في كيفية تنافس الشركات مع غيرها من البلدان الأخرى من خلال التجارة والاستثمار المباشر. ودون

توافر قواعد جيدة وواضحة تحظى بقبول واسع، سيكون هناك «احتكاك بين النظم» مبني على الإحساس بالظلم وعدم التفاهم.

ويجلب الاعتماد المتبادل المتنامي في الميدان الاقتصادي في أعقابه تجارة أكثر حرية بكل ما فيه من حسنات، ومساوىء أيضا. فعلى سبيل المثال: يسيطر الاتجار الدولي في المخدرات، في الوقت الحاضر، على اقتصادات عدد كبير من البلدان، وقد تزيد قيمته على التجارة في المواد الغذائية، لقد أصبحت التجارة-سواء أكانت مشروعة أو غير مشروعة-في الأسلحة، وتصريف النفايات، والتجارة في البشر مثل البغاء-أنشطة تجارية عالمية ضخمة. وقد تعلمت الحكومات أن نظم القيادة والسيطرة في الإدارة الاقتصادية لا تجدي. بيد أنه يتعين عليها مع ذلك أن تستحدث-ولاسيما على الصعيد العالمي-أدوات بديلة وفعالة لإدارة الشؤون الاقتصادية، ومع التوصل إلى اتفاق في مراكش على إقامة منظمة عالمية للتجارة، توافر على الأقل الأمل في إمكان صياغة مثل هذه الأدوات.

النمو والفقر

كما لاحظنا من قبل، هناك حاليا عالم متقدم جرت عولمته يتسم بالوفرة المتزايدة يتعايش مع طبقة دنيا عالمية جرى تهميشها. ولقد شهد نظام إدارة الشؤون الاقتصادية فيما بعد الحرب-ويسَّر-أروع نمو في النشاط الاقتصادي، وأكبر تحسينات في المستويات المعيشية في التاريخ الإنساني. ورغم زيادة عدد السكان من 2,3 مليار نسمة إلى 5,5 مليار نسمة، فإن دخل الفرد حاليا يبلغ في المتوسط نحو ثلاثة أمثال مستواه في عام 1950. وقد تحسنت بدرجة كبيرة مؤشرات عديدة للتقدم الاجتماعي-معدل وفاة الأطفال الرضع، ومحو الأمية، ومتوسط العمر المتوقع، والتغذية-على الأقل من حيث المتوسطات العالمية. وعندما أصبحت بريطانيا أول بلد يتجه إلى التصنيع في أواخر القرن الثامن عشر، ومطلع القرن التاسع عشر، استغرق الأمر ستة عقود لمضاعفة مستويات المعيشة. أما الآن، فإن الصين، من بين بلدان أخرى، تحقق الإنجاز نفسه في عشر سنوات.

وفي الوقت نفسه، يتزايد إدراك الناس-من خلال الاتصال الأفضل-للمشكلة العالمية المتعلقة بالفقر المستمر. وقد قدر البنك الدولي عدد من

يعانون من الفقر المطلق-وهم المعدمون فعلا-بـ 1,3 مليار نسمة في عام 1993، وربما لا يزال هذا العدد مستمرا في التزايد. ويعيش خُمس سكان العالم أساسا في بلدان أفريقيا وأمريكا اللاتينية التي هبطت فيها مستويات المعيشة فعليا في الثمانينيات وهناك مؤشرات عديدة عن الفقر الكلي، حيث يفتقر 1,5 مليار نسمة لفرص الحصول على المياه المأمونة، ويفتقر بليونا نسمة إلى الصرف الصحي، ويعاني من الأمية ما يزيد على مليار نسمة بما في ذلك نصف نساء الريف جميعهن، لا تقل تثبيطا عما كانت عليه الحال منذ ربع قرن مضى. وينبغي أن تكون أحوال هذه النسبة التي تبلغ 20 في المائة من الجنس البشري، وملايين آخرين يقتربون من هذه الحالة الخطرة مسألة ذات أولوية غالبة.

وقد تغير تحدي التنمية العالمية من نواح كثيرة منذ حللته، من بين لجان أخرى، لجنتا بيرسون وبرانت. فأولا: أخذ التقسيم القديم بين البلدان الصناعية والبلدان النامية وبين الشمال والجنوب، يصبح تقسيما غير واضح المعالم، على الرغم من أنه لا تزال هناك أوجه عدم توازن لافتة للأنظار، إذ كانت البلدان الغنية مسؤولة عما يزيد على 80 في المائة من التجارة العالمية، و85 في المائة من الاستثمار الأجنبي المباشر في الثمانينيات، و95 في المائة من جميع عمليات بحوث التطوير. إن هناك أنواعا مختلفة من الجنوب وأنواعا مختلفة من الشمال، مما يعكس تجارب متنوعة في مجال التنمية والنمو، وتفاوتات داخلية في الدخل والفرص، واختلاف أحجام البلدان والهياكل الاقتصادية. ومع أن الحديث عن المعجزة الإنمائية الآسيوية والكارثة الإنمائية الأفريقية، على سبيل المثال، هو نوع من التصوير الكاريكاتيري للأمور، فإن لهاتين المنطقتين تجارب متباينة تماما.

وثانيا: هناك الغبار المتخلف عن انتهاء الحرب الباردة، فقد شرعت روسيا وغيرها من البلدان الشيوعية السابقة بوسط أوروبا وشرقها في إجراء تحول يعد من أكثر التحولات الاقتصادية طموحا وصعوبة في التاريخ. ولو نجحت هذه العملية، فسوف توفر حافزا كبيرا لنمو الاقتصاد العالمي، ولو أخفقت، فقد تكون النتيجة كارثية: انهيار للحكم المنظم في هذه البلدان، التي لا يزال لدى العديد منها ترسانات كبيرة من الأسلحة النووية.

إن التحدي الذي تواجهه إدارة الشؤون الاقتصادية لعالمنا نتيجة لهذا

التحول هو تحد هائل: فهناك الحاجة إلى إدماج نحو ثلاثين بلدا جديدا في المؤسسات العالمية والإقليمية والقواعد التجارية، وهناك الطلب على مبالغ ضخمة من رأس المال الرسمي الإضافي من أجل دعم عملية التصحيح الاقتصادي ولتيسير تدفقات رأس المال الخاص في الأحوال التي تكون فيها المشاكل هائلة، ولم يسبق لها نظير إلى حد بعيد، وهناك الحاجة إلى تفكيك صناعات الأسلحة الواسعة والمتطورة تقنيا مع حماية أسباب الرزق لملايين من العاملين بها. ومن الواضح أن بعض تلك البلدان يعاني من مشاق هائلة. على أن هناك بوادر مشجعة، تلوح من أوروبا الشرقية وبدرجة أقل من روسيا، على أن نمو القطاع الخاص قد بدأ يحل محل القطاع الحكومي الآخذ في التقلص. ومن بين النتائج العديدة الأوسع مدى لنهاية الحرب الباردة انتهاء «الحرب الباردة» بين الأفكار، وبدلا من صراع مستقطب وغير مثمر بين النظم الأيديولوجية المتعارضة، أصبحت هناك الآن درجة أكبر كثيرا من الإجماع بشأن المسائل المتعلقة بالسياسات الاقتصادية. على أن استمرار بعض الخلافات حول الأدوار المناسبة للقطاعين العام والخاص، هوأمر حتمي. ومع ذلك فهناك الآن اتفاق واسع بين العديد من البلدان بشأن الحاجة إلى الاعتماد، بطريقة متوازنة، على طاقات القطاع الخاص المستهدف للربح والأسواق العالمية والمنافسة، والحاجة إلى استخدام سلطات الدولة من أجل توفير الأمن، والإطار التنظيمي للمنافسة، والبيئة المناسبة، والإحساس بالإنصاف والتماسك الاجتماعي. ومن شأن التجربة المؤلمة التي جعلت هذا التوازن يختل بصورة سيئة من قبل أن تيسر التطور الحالي.

وهناك تغير آخر يحدث في البلدان الصناعية، إذ إنها تشهد بصورة جماعية نوعا من التباطؤ في النشاط الاقتصادي، ولا يرجع ذلك فقط إلى حالة الركود الحالية. إذ إن هناك عوامل عديدة تحدث تأثيرها، من بينها مشكلة ارتفاع نسبة المسنين بين السكان، ومشكلات تعديل الاقتصاد للتلاؤم مع مجتمع يقوم على الخدمات، مجتمع ما بعد الصناعة. ولهذه الاتجاهات آثار حسنة وسيئة بالنسبة للبلدان النامية، فمن الناحية الإيجابية، ستقل المنافسة على الموارد النادرة، وعلى وجه الخصوص، رأس المال اللازم للاستثمار. ولكن للسبب نفسه، فإن ظروف النمو المنخفض في البلدان الغنية تعني طلبا أضعف على السلع التي تصدرها البلدان النامية.

وقد تعمل أزمة البطالة، وشرورها المصاحبة التي تتمثل في زيادة الفقر والحرمان الاجتماعي في البلدان الصناعية على خلق بيئة سياسية تقل فيها الاستعدادات لإجراء التصحيح بسرعة لمواجهة مصادر المنافسة الجديدة. وتصبح الواردات «الرخيصة» والعمالة المهاجرة-في أغلب الأحيان- هي كبش الفداء للبطالة.

ومن أكثر المفارقات في المشهد الحالي (وربما من أكثر الأخطار مستقبلا)، أنه في الوقت ذاته الذي اكتشفت فيه البلدان النامية والبلدان الشيوعية السابقة فوائد التحرير الاقتصادي والانفتاح الأوسع، قد تتكفىء البلدان الغنية على نفسها. ومن ثم تواجه إدارة شؤون مجتمعنا العالمي تحديا رئيسيا يتمثل في منع هذه الحالة الخطيرة من خلق تصدعات جديدة فيما بين البلدان وفي داخلها.

إمكانات بشرية غير مستغلة

من مظاهر الإخفاق الرئيسية في التنمية السابقة في البلدان الغنية والفقيرة على حد سواء، أن أعدادا ضخمة جدا من الناس لم تكن قادرة على تحقيق إمكاناتها، إذ تنتشر البطالة، والتمييز ضد المرأة أو الأقليات، والمرافق السيئة الخاصة بالتعليم أو الصحة، والأحوال المتدهورة لمدن الصفيح المكتظة بالسكان، والمظاهر المماثلة الأخرى، بدرجات متفاوتة في مختلف أرجاء العالم. ولا تؤثر هذه العوامل فقط في أمن البشر ورفاهيتهم، بل تشكل هي نفسها عوائق في طريق التنمية. ومهما كانت السياسات الاقتصادية مدروسة جيدا، فإنها لا تضمن بذاتها تحقيق التقدم الاجتماعي ومستويات الحياة الأفضل في جو أرحب من الحرية كما ينص ميثاق الأمم المتحدة. وقد أدى الإخفاق في دمج السياسات الاجتماعية، بمعناها الأوسع، في إطار السياسات الاقتصادية-أدى بالبلدان إلى السير في مسارات تتسم بالتبديد الاقتصادي. إذ تفقد أوروبا الغربية، على سبيل المثال، عُشر ما تستطيع قوتها العاملة أن تنتجه أو أكثر، بسبب البطالة التي تبقي هذا العُشر عاطلا، مع ما يصاحب ذلك من آثار مدمرة في الأفراد، والأسر، والمجتمعات المحلية. وفي حين تستمر الأسباب الجذرية للبطالة، فإن تقديم الدعم للعاطلين يتسبب في تزايد الطلب دوما على الميزانيات الوطنية، مما

يخلق حالات العجز التي تزيد من المشاكل الاقتصادية. ويتم طرد أعداد ضخمة من الناس خارج نطاق القوة العاملة لتعاني ضنك العيش على هامش المجتمع.

وفي أفريقيا، وأمريكا اللاتينية، وأوروبا الشرقية، أغفلت برامج التصحيح الهيكلي التي تعاني نقصا في التمويل، في أغلب الأحيان، الآثار الاجتماعية الضمنية لتدابير التقشف. ومع أن استقرار الاقتصاد الكلي وتحرير السوق هدفان ضروريان بصورة واضحة، فإن الإخفاق في توقع، ومواجهة، الإجهاد الشديد الذي يقع على المجتمع والتخفيضات في الاستثمارات طويلة الأجل في مجال التنمية البشرية قد انتكس بالآفاق طويلة الأجل للتقدم الاقتصادي، وأضعف الدعم السياسي للتصحيح المتواصل.

ويتجلى الإنكار الأكثر شيوعا للإمكانات البشرية في التمييز الذي تعاني منه المرأة في مختلف أرجاء العالم، إذ إن المجتمع يستفيد بصورة ضخمة من الإسهام الاقتصادي للمرأة، على الرغم من أنه نادرا ما يتم الاعتراف بذلك. وهكذا، فإن نصف العالم مازال محروما بصورة عمدية وإن بدرجات متفاوتة-من حقوقه الكاملة كبشر، مع ما يترتب على ذلك من نتائج باعثة على الإحباط بالنسبة له، وتكلفة كبيرة للمجتمع الذي يحرم من الإسهامات الإضافية العديدة التي يمكن أن يقدمها. وقد تزايد الوعي بهذه المسائل بدرجة كبيرة نتيجة لانعقاد المؤتمر الدولي للسكان والتنمية في القاهرة، وسيزداد هذا الوعي تعمقا مرة أخرى في المؤتمر العالمي للمرأة الذي يعقد في بكين في أكتوبر عام 1995. وهناك الآن إدراك واسع بأن الحساسية لمسألة الجنسين لابد من أن تدخل في

لا تزال المرأة متخلفة بدرجة كبيرة عن الرجل في مجال التعليم

معدل محو أمية المرأة كنسبة مئوية من محو أمية الرجال في عام 1992.



محو أمية الكبار

قيد البنات بالمدارس كنسبة مئوية من قيد الصبيان، 1990

100
80
60
40
20
صفر

البلدان الصناعية
جميع البلدان النامية
أقل البلدان نموا
أدنى متوسط وطني

القيد في المدارس الثانوية

المراحل المتعلقة بوضع المفاهيم، وصنع القرار، والتنفيذ لكل الوكالات المتعددة الأطراف، والحكومية، ونوصي في الفصل الخامس، ببعض الطرق التي من شأنها تحقيق هذه الأهداف.

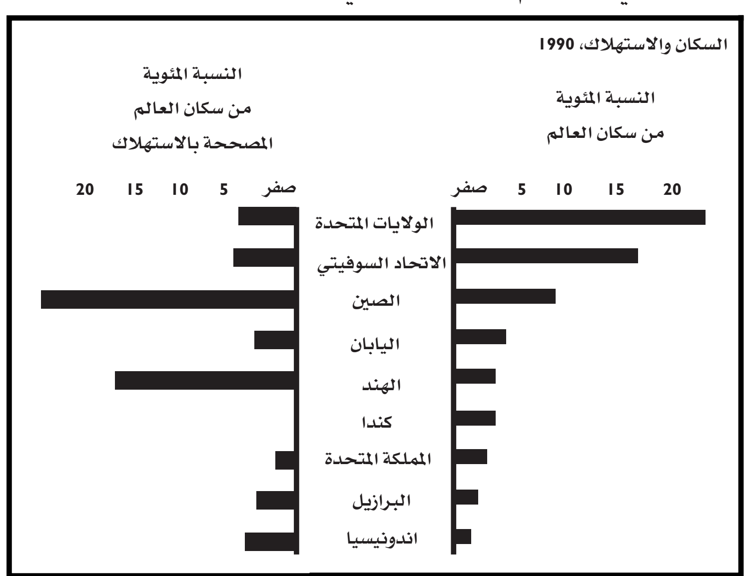
إن السياسات الاجتماعية ليست أمرا يتعلق بإدارة الشؤون الوطنية فقط، بل بإدارة الشؤون العالمية أيضا. وللمجتمعات المختلفة أفضليات مختلفة تتعلق-ضمن جملة أمور-بتوزيع الدخل، وتوفير الرفاهية، والتنوع الثقافي، وحماية العامل، وهياكل التعليم. ومع ذلك، فالمجتمعات تتفاعل فيما بينها بدرجة متزايدة ولا يمكن أن تعمل بمعزل عن غيرها. فالإخفاق في مجال التنمية الاجتماعية والناجم، على سبيل المثال، عن الهجرة الطوعية لقطاع كبير من السكان لا يمكن حصره داخل الحدود الوطنية. وسوف يحدد مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية لعام 1995، على نحو أكثر، تحديدا المجالات التي لها الأولوية في العمل المشترك في ميدان السياسات الاجتماعية. وقد ساعد تقرير «التنمية البشرية في العالم» الذي يصدره برنامج الأمم المتحدة للتنمية، والحملة التي تنظمها منظمة الأمم المتحدة للطفولة والمعروفة باسم: «التصحيح ذو الوجه الإنساني» بدرج كبيرة على إدراج الشواغل الاجتماعية في السياسات الاقتصادية. ومع أن مؤتمر القمة الأخير لمجموعة السبعة الكبار المعني بالعمل، والذي عقد في مدينة ديترويت عام 1994، لم يسفر عن نتائج ملموسة، إلا أنه ساعد على توجيه الاهتمام ليس فقط إلى محنة المتعطلين لأجل طويل في بلدان مجموعة السبعة، بل إلى 800 مليون عامل أو يزيد في مختلف أرجاء العالم، يعيشون في حالة فقر من جراء البطالة والبطالة الجزئية.

البيئة

يعتبر الوعي المتنامي بأهمية البيئة المادية ومدى الأخطار التي تتهدد النظم الإيكولوجية الضعيفة في الوقت الراهن، أحد التغيرات البالغة الأهمية حقا في السنوات الأخيرة. وهو تغيير لم يكن قد تصوره حتى هؤلاء الذين وضعوا تصميم النظام الاقتصادي العالمي في فترة ما بعد الحرب. وقد أجبر هذا الحكومات على أن تواجه الإقرار بمدى الاعتماد المتبادل بين بلدانها. وتستحق منظومة الأمم المتحدة الثناء لمساعدتها في خلق هذا

الوعي، وذلك بانعقاد مؤتمر ستوكهولم في عام 1972 باعتباره حدثا ينطوي على بذور التطور مستقبلا، وقد خلف مؤتمر القمة المعني بالأرض الذي عقد بمدينة ريو عام 1992 جدول أعمال له ثقل سياسي كبير.

وقد حفز الوعي المتنامي بالمخاطر التي تتعرض لها البيئة العالمية، الحكومات على استنباط أشكال تعاونية (وإن كانت ضعيفة) لإدارة الشؤون العالمية لمواجهة الصيد المفرط في المحيطات، وانقراض أنواع معينة، والمخاطر التي تتعرض لها منطقة القطب الجنوبي نتيجة للتنمية التجارية، واستنفاد طبقة الأوزون، ومخاطر تغير المناخ التي يسببها تراكم غازات البيوت الزجاجية في الغلاف الجوي (انظر أيضا الفصل السادس). وتنشأ حالات الإجهاد البيئي من عدم التوازن بين ما يستهلكه الناس وما يمكن للنظم الطبيعية أن توفره. ويتمثل تأثير البشر في المحيط الحيوي أساسا فيما يستخدمه الناس وما يهدرونه. ويشكل نحو 80 في المائة من هذا الاستهلاك ما يعتقد أنه ازدهار-خلق الثروات والتمتع بها من جانب نحو 20 في المائة من سكان العالم. وتصبح أوجه التفاوت هذه مهمة عندما تتطلب الاستدامة البيئية الحد من الاستهلاك على الصعيد العالمي، بما في ذلك، تحقيق كفاءة أكبر في استخدام الموارد، مثلما هي الحال بالنسبة لانبعاثات الكربون.



الصلات بين الاستهلاك والنمو السكاني

في المناقشات التي تدور (حول التنمية المستديمة) غالبا ما يتم تأكيد أن البلدان النامية ذات التعداد السكاني الكبير تشكل تهديدا للبيئة العالمية أعظم مما تشكله البلدان المتقدمة ذات التعداد السكاني الأصغر. بيد أنه من المعروف تماما أن البلدان المتقدمة لديها مستويات للاستهلاك أعلى مما لدى البلدان النامية، وأن الاستهلاك يمارس ضغطا على البيئة.

وتشكك الاستنتاجات التي تم استخلاصها من تقديرات التعداد السكاني المصححة بالاستهلاك، بشكل جاد، في الافتراض القائل بأن البلدان ذات التعداد السكاني الأكبر تشكل مخاطر بيئية أعظم. وتستند التنمية المستديمة إلى منطلق فكري يقول إنه يتعين أن يكون هناك توازن بين السكان والاستهلاك في إطار الحدود العامة التي تفرضها الطبيعة. ولذلك فإنه يصبح واضحا أنه لا يتعين تخفيض التعداد السكاني وحده بل يتعين أيضا تخفيض الاستهلاك إذا ما أريد تحقيق الاستدامة.

التعداد السكاني مصححا بحجم الاستهلاك

بلدان منتقاة 1990

(بالملايين)

البلد	السكان	التعداد السكاني المصحح
الصين	1139	9329
الهند	853	3907
الاتحاد السوفييتي	289	16828
الولايات المتحدة	249	22993
كندا	27	3159

- مجلس الأرض، «الاستهلاك: الجانب الآخر للسكان من أجل التنمية» والمقدم إلى المؤتمر الدولي للسكان والتنمية، سبتمبر 1994.

وهناك أيضا علاقة قوية بين إجهاد البيئة والفقر. وحتى الآن لا تزال التأثيرات تتركز في مواطن محلية، من قبيل تغير مناخ منطقة صغيرة، والفيضان الناجم عن إزالة الأحراج وهو ما تتسبب فيه زراعة الكفاف. على أن هناك أمثلة فعلية على تحركات اللاجئين على نطاق كبير لأسباب بيئية-في القرن الأفريقي ومن هايتي-تنطوي لها آثار أوسع مدى.

وسوف يخلق النمو الاقتصادي وتضاعف التعداد السكاني في نهاية المطاف اقتصادا عالميا أكبر عدة مرات مقارنة بالوقت الراهن. ويوفر مفهوم «التنمية المستديمة» الذي حددته اللجنة العالمية للبيئة والتنمية (لجنة بروتلند) إطارا للسياسات يمكن من خلاله تحقيق النمو القوي، واللازم للتغلب على الفقر، في الوقت الذي يتم فيه تبني سياسات اقتصادية تأخذ الاعتبارات البيئية في حسبانها بصورة كاملة. وسوف يتعين إجراء تغييرات رئيسية في الممارسات الاقتصادية.

وحتى في ذلك الوقت، سيكون هناك قدر كبير من الضغط على بعض النظم الأيكولوجية الهشة، كما أن بعض الموارد البيئية النادرة، من قبيل الأرصدة السمكية، والغابات المدارية ، ومستجمعات المياه تستغل في الوقت الحاضر بمعدل غير قابل للاستمرار. ويتعين اقتسام هذه الموارد وإدارتها بصورة منصفة للحيلولة دون الإفراط في استغلالها. ويتطلب الأمر تخفيض هذه المستويات المرتفعة من استهلاك هذه الموارد، وذلك دون أي تباطؤ في التخفيف من الفقر. ومن الممكن أن يؤدي للإخفاق في استحداث نهج مشترك إلى عواقب كارثية.

صنع القرار على الصعيد العالمي

على الصعيد العالمي، ما نموذج صنع القرار الذي يتعين أن يأخذ به نظام لإدارة الشؤون الاقتصادية آخذ في البزوغ؟ إن هذا النظام سيتعين عليه الاستفادة من الدروس السابقة على الأصعدة الإقليمية والوطنية وعلى مستوى منظمات الأعمال، حيث ثبت أن هياكل القيادة والسيطرة غير المرنة والمركزة غير قابلة للاستمرار. وقد بدأت تظهر إلى حيز الوجود نظم لصنع القرار متعددة الطبقات تعتمد على التشاور، وتوافق الآراء، و«قواعد اللعب» المرنة. على أن المنظمات الحكومية الدولية لا تزال تواجه

تساؤلات أساسية فيما يتعلق بالجهة التي تضع القواعد ووفقا لأية مبادىء.

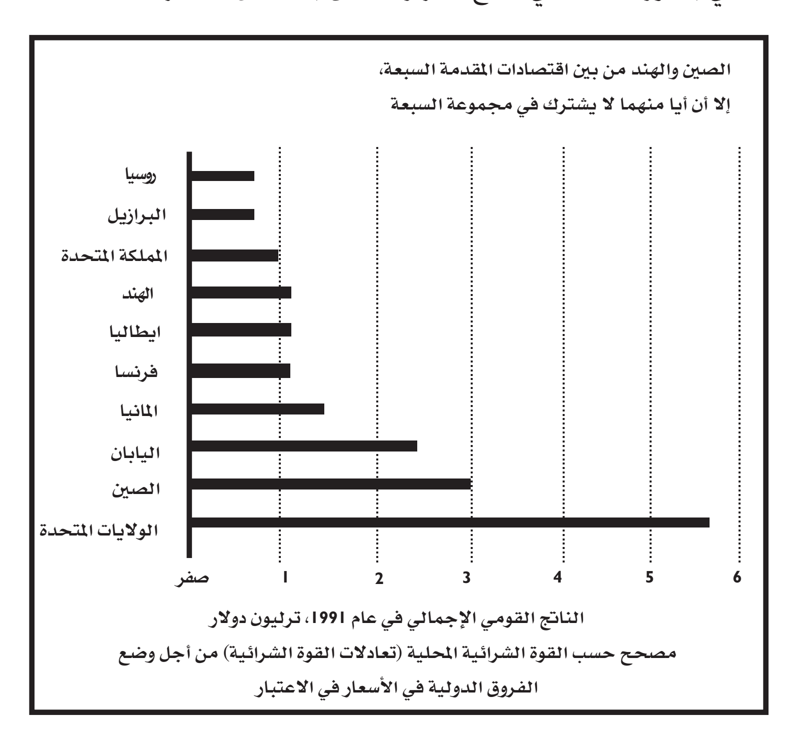
ويمثل تزايد عدد البلدان تحديا خاصا. فقد اشترك نحو خمسين بلدا في تأسيس الأمم المتحدة ومؤسسات اتفاقية بريتون وودز (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي). وقد أضافت نهاية الاستعمار-وأخيرا، انهيار الإمبراطورية السوفييتية-دولا جديدة عديدة، حتى أصبح العدد الإجمالي للدول الأعضاء الآن يقترب من مائتي دولة. ولا تريد هذه الدول مجرد ممارسة وجودها كدولة فحسب، بل تريد أن يكون لها رأي في عملية صنع القرار الاقتصادي على الصعيد الدولي. لذلك فإنه يتعين ترفيق التوافق بين التكامل والاعتماد المتبادل في الميدان الاقتصادي العالمي وعالم الاستقلال السياسي الرسمي لفترة ما بعد عصر الإمبراطوريات.

إن هناك توترا لا مفر منه بين المثل الأعلى الديمقراطي للمشاركة العالمية والحاجة إلى صنع القرار بسرعة وكفاءة، فضلا عن التوتر الذي لا مفر منه بين المطالب المتصلة بكل من كيان الدول، والسكان، والثروات. وقد تزايد هذا التوتر مع نمو عدد الدول في حين أصبح صنع القرار الاقتصادي على الصعيد العالمي، والذي لا يعكس أبدا عالما متعدد المراكز، متمركزا في أيدي الولايات المتحدة، وأوروبا، واليابان-التي لا يزيد عدد سكانها جميعا على 10 في المائة من سكان العالم.

وينعكس هذا التمركز في صنع القرار في ترتيبات التصويت الخاصة بمؤسسات بريتون وودز. ولعل الأهم من ذلك أنه يمثل عاملا في الحقوق الحصرية لمجموعات مثل مجموعة السبعة. كما تهيمن الدول الكبرى على عمليات التفاوض الخاصة بالاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة (الجات)، حيث تعتبر جميع الأطراف أندادا من الناحية الاسمية-إلا أنها في الواقع ليست أندادا أبدا. ولا شك أن البلدان التي تستفيد من أوجه عدم المساواة هذه لن تقبل أبدا تطبيق هذه الترتيبات غير الديمقراطية في مجتمعاتها الخاصة، وهي تستمد قوتها الاقتصادية، جزئيا على الأقل، من ذلك الرفض. ومهما كانت المشروعية الديمقراطية للترتيبات الحكومية الدولية الحالية المتعلقة بإدارة الشؤون الاقتصادية العالمية، فإن هناك حاجة إلى نهج جديد لعلاج هذه المسألة من خلال مركز الثقل الآخذ في التحول للاقتصاد العالمي. فقد طفقت الاقتصادات النامية إجمالا تنمو بمعدل

أسرع من البلدان الصناعية الغربية خلال العقود الثلاثة الماضية، مع نمو أسرع كثيرا في حالة البلدان النامية في آسيا، وانكمشت حصة أعضاء منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في الميدان الاقتصادي من الإنتاج إلى النصف بالكاد إذا أخذنا في الاعتبار القوة الشرائية الأساسية للاقتصادات مقيسة بالأسعار المقارنة. وتضم أكبر عشرة اقتصادات في العالم-على أساس تعادل القوة الشرائية-كلا من الصين، والهند، والبرازيل، والاتحاد الروسي، مع عدم تخلف المكسيك وأندونيسيا، وجمهورية كوريا كثيرا عنها.

ومع ذلك، لا يشترك أي من هذه البلدان في مجموعة السبعة، وجميعها ممثلة بصورة ناقصة من حيث الأصوات بالمقارنة بعدد سكانها وثقلها الاقتصادي في مؤسسات بريتون وودز، كما أن الصين والاتحاد الروسي لم ينضما بعد إلى عضوية الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة. ولعله من المصلحة المشتركة أن يشارك اللاعبون الأساسيون في الاقتصاد العالمي بصورة كاملة في صنع القرار المتعلق بالمشاكل المشتركة.



على أن من الضروري، عند التركيز على العلاقات الحكومية الدولية أن نضع في حسابنا أن الدور التقليدي للدول القومية آخذ في التحول. وهناك قوى فاعلة تسعى إلى تحقيق درجة أكبر من اللامركزية في صنع القرار.

لقد انهارت النظم المسيرة من أعلى إلى أسفل والممركزة على الصعيد الوطني، والتي كان الاتحاد السوفييتي سابقا مثالا لها، وتتعرض الدول الكبيرة لضغوط متنامية لتحقيق اللامركزية وتوزيع السلطة على الأقاليم والحكومات المحلية، تماما مثلما أصبح يتعين على الشركات نقل اختصاصات الإدارة إلى المستويات الأدنى. وفي مناطق مثل أوروبا الغربية، حيث يتم إنشاء مؤسسات إقليمية أكثر قوة، تدور مناقشات حامية حول توزيع المسؤولية على المستويات الفرعية، أي توزيع المسؤوليات على المستوى الأدنى المناسب ضمن السلطات العالمية، والإقليمية، والوطنية، والمحلية. ويتعين على إدارة الشؤون الاقتصادية للمجتمع العالمي أن تعترف بهذا الانتشار في صنع القرار، مع التسليم بأنه لا تزال هناك حاجة ملحة إلى إطار شامل من القواعد والنظم.

مبررات التعددية

لقد حان الوقت الآن-وإن كان في الواقع قد حان منذ زمن طويل-لإنشاء منتدى عالمي يمكن أن يوفر القيادة في الميادين الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية.

نشأت إدارة شؤون المجتمع العالمي، من الوجهة التاريخية، دون مؤسسات عالمية. لقد كان القرن التاسع عشر هو أوان تعميق التكامل والتوسع الذي لم يسبق له نظير للتجارة، والتدفقات الاستثمارية، وهجرة الناس. وقد تم توفير وجه من وجوه الإدارة العالمية من خلال ممارسة السيطرة عن طريق الإمبراطوريات، ولاسيما الإمبراطورية البريطانية. وكانت هذه الإدارة مستقرة من الناحية السياسية، إلا أنها كانت تفتقر إلى القبول، وأصبحت في نهاية الأمر غير قابلة للاستمرار. كما اعتمدت اعتمادا كليا على الأسواق ذاتية التنظيم، والتي كانت معرضة للأزمات، مما جر الدول إلى إدارة اقتصاداتها بطريقة أكثر نشاطا. وأسهم ذلك بدوره في ظهور النعرة القومية الاقتصادية المدمرة، وأفضى بصورة غير مباشرة إلى الصراعات الرئيسية

التي شهدها القرن العشرون.

وليس هناك أي مبرر أو دعوة للعودة إلى نظام مثل ذلك الذي كان قائما في القرن التاسع عشر. بيد أنه دون قواعد دولية قوية، سوف تعمل الدول الأشد قوة بصورة انفرادية، أو تحاول التحكم في النظام، مما يجعل العمليات المستندة إلى قواعد أكثر حسما. فالهجرة مثلا، مجال توضع فيه السياسة بصورة منفردة في الأغلب الأعم. ولا يمكن قيام نظام مستصوب لإدارة شؤون عالمنا على أساس قدرة الدول القوية على إكراه الدول الأضعف، وهي النتيجة الحتمية لممارسة واستعراض القوة من جانب واحد في الشؤون الاقتصادية على النحو المتبع في القطاع العسكري.

ومن الممكن وصف القواعد والتزام الترتيبات الموضوعة، والتي تشكل دعائم أي نظام مستقر ومزدهر، بأنها «سلع عامة» دولية. وهي بطبيعتها سلع لا توفرها الأسواق، أو الحكومات الفردية وهي تعمل في عزلة عن غيرها.

وتقبل أغلب الحكومات المسؤولية المتعلقة بتوفير السلع العامة من قبيل أعمال الشرطة والقضاء، أو الاستقرار العمالي، أو حماية البيئة، ولو أنها فعلت خلاف ذلك، لتخلت عن الوظائف الأساسية لأي دولة. وتنطبق المسؤولية ذاتها على الصعيد الدولي-وإن كان الاستعداد أقل للاعتراف بذلك. ومن بين السلع العامة الأساسية الدولية والتي ينبغي لإدارة الشؤون الاقتصادية للمجتمع العالمي أن توفرها مايلي:

- الاستقرار المالي المنهج: نظام نقدي مستقر، وقدرة على معالجة حالات الكساد والصدمات المنهجية الرئيسية، والتنظيم الحذر للأسواق المالية الدولية.

- سيادة القانون: من أجل قيام نظام تجاري منفتح، ونقل التكنولوجيا، والاستثمار، مع توفير آلية لتسوية المنازعات تكون مقبولة على نحو متبادل.

- بنية أساسية ومؤسسات: معايير مشتركة للموازين والمقاييس، والوقت والمواصفات التقنية العديدة، ونظم متفق عليها من أجل تنظيم حرية البحار والشبكات التي تستخدم بصورة مشتركة للطيران والاتصالات السلكية واللاسلكية، والمحافظة عليها.

- البيئة: عن طريق حماية المشاعات العالمية، وإطار السياسات المطلوب

من أجل تعزيز التنمية المستديمة.

- الإنصاف والتلاحم الاجتماعي: من خلال التعاون الاقتصادي بأوسع معانيه، بما في ذلك المساعدة الإنمائية الدولية والإغاثة في حالات الكوارث.

ويزيد الاعتماد المتبادل المتنامي للاقتصاد والبيئة على الصعيد العالمي من مزايا توفير هذه السلع العامة الدولية والعقوبات المتعلقة بتجاهلها سواء بسواء. ومع ذلك، تحجم بعض الحكومات عن قبول اقتسام السيادة الوطنية الذي يجب أن يحدث لكي تؤدي القواعد والمؤسسات متعددة الأطراف القوية عملها، ولا شك أن النضال من أجل وضع قواعد الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة في مرتبة أعلى من السياسات التجارية الانفرادية، وتهميش دور صندوق النقد الدولي في إدارة النظام النقدي الدولي، والنضال المستمر للإبقاء على تدفقات الموارد الامتيازية وزيادتها عن طريق المؤسسات الدولية، واستبعاد الأمم المتحدة بصورة فعلية من القيام بدور رئيسي في ميدان إدارة الشؤون الاقتصادية: لا شك أن كل هذه العوامل تشهد على هذا الإحجام.

النعرة الإقليمية والتعددية غير الرسمية

لا يقوم النظام الناجح لإدارة الشؤون الاقتصادية الدولية على أساس الترتيبات العالمية وحدها، فمن الممكن تنفيذ مهام عديدةفيما بين الجيران. وحتى الآن، ليس هناك سوى الاتحاد الأوروبي الذي أنشأ نظاما مستديما لتحرير التجارة الإقليمية والتزاما قويا بالتعاون السياسي، لكن هناك تجمعات أخرى قد تحذو حذوه. ويحظى التكامل الإقليمي في الوقت الحاضر باهتمام كبير في أماكن أخرى، ولاسيما في الأمريكتين، وجنوب شرقي آسيا، وإن لم يحقق تقدما كبيرا في أفريقيا وجنوب آسيا.

وبعض المسائل يمكن معالجتها بشكل أفضل على الصعيد الإقليمي وليس الصعيد العالمي (على سبيل المثال الآثار العرضية المتوطنة للتلوث). كما يمكن للمجموعات الاقتصادية الإقليمية أن تسهم في دفن العداوات التاريخية عن طريق استحداث صلات اقتصادية وسياسية أوثق، وتحقيق اقتصاديات التوسيع الحجمي، وتطوير البنية الأساسية المشتركة، وارتياد طرق جديدة لتعميق التكامل قبل تحقيق التقدم على الصعيد العالمي. وكما

لاحظنا فإن مفهوم توزيع المسؤوليات على الهيئات الفرعية التابعة، والذي تدور من حوله مناقشات حامية في أوروبا، يوفر إطارا لتوزيع المسؤوليات بين مؤسسات إدارة الشؤون على الأصعدة العالمية، والإقليمية، والوطنية، والمحلية، بطريقة كفؤة.

ولكي تصبح المؤسسات الإقليمية بمنزلة دعامات لإدارة الشؤون الاقتصادية العالمية بدلا من أن تشكل «كتلا» حصرية، يتعين عليها أيضا أن تكون مفتوحة-في تقديم العضوية بشروط الأعضاء الحاليين نفسها، وفي فرص الوصول إلى الأسواق سواء بسواء. وهناك خط دقيق جدا يفصل بين درجة الحصرية المطلوبة لخلق هوية إقليمية، وتلك التي تخلق الانقسام. وتتوافر للاتحاد الأوروبي ملامح انفتاح عديدة، ولاسيما أنه أخذ في التوسع في الوقت الحاضر، بيد أن بعض الملامح الأخرى-من قبيل السياسة الزراعية المشتركة-تعتبر حمائية وتنحرف باتجاه التجارة. ويعد المدافعون عن أوروبا «القلعة الحصينة» أقلية، وإن كان لا يمكن إهمال شأنهم. وعلى الرغم من أن الترتيبات الإقليمية يمكن أن تعزز إدارة الشؤون الاقتصادية العالمية فإن النوع الخاطئ من النعرة الإقليمية يمكن أن يضعفها.

ومن الممكن أن يتحقق قدر كبير من إدارة الشؤون، بل يتحقق فعلا بصورة غير رسمية، عن طريق مجموعات من البلدان من قبيل مجموعة السبعة، أو منظومة التعاون الاقتصادي والتنمية، أو الكومنولث. وتعتبر مجموعة السبعة تطورا مهما، وسوف يجري مناقشة دورها في مرحلة لاحقة. وقد لعبت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية دورا رئيسيا في تطوير المبادئ التي تحكم سلوك الاستثمار الدولي، والإدارة البيئية، وائتمانات التصدير، وقد أصبحت تضم الآن عددا أوسع من البلدان عن طريق توسيع العضوية والحوار.

وتجدر الإشارة أيضا إلى مؤسسات وظيفية وتخصصية عديدة، مثل الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية، والمنظمة البحرية الدولية، ومصرف التسويات الدولية، ونادي باريس. ويضطلع الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية بالمسؤولية، والتي يتقاسمها الآن مع الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة، عن إنشاء نظام لإدارة الشؤون العالمية يتعلق بشبكة الاتصالات السلكية واللاسلكية المشتركة فيما بين الدول والآخذة

في التوسع بسرعة، والوسائط المتعددة، ونظم تكنولوجيا المعلومات. ويزود مصرف التسويات الدولية النظام المالي العالمي بدعامة من الإشراف التعاوني. وبهذه الطرق الهادئة غير المظهرية، يتم بالفعل تطبيق نظام لإدارة شؤون مجتمعنا العالمي، وإن كان على أساس تدريجي.

على أن إدارة شؤون المجتمع العالمي ليست نشاطا للقطاع العام فحسب، إذ إن الشركات متعددة الجنسية تمثل شريحة كبيرة ومتنامية من النشاط الاقتصادي، كما يتم تطوير بعض الصناعات ذات الأهمية المركزية، وعلى وجه الخصوص المجموعة المركبة من الأنشطة والتي توصف بطرق مختلفة بالاتصالات السلكية واللاسلكية، أو الإعلام، أو الوسائط المتعددة، وإنتاج السيارات، والخدمات المصرفية وغيرها من الخدمات المالية بصفة رئيسية عن طريق الشركات الخاصة التي تعمل على أساس متعدد الجنسيات. ومن ثم فإن اهتماماتها ترتبط-حتما-بعملياتها التجارية في مجموعها، وليس ببلد واحد.

وسوف نناقش في مرحلة لاحقة من هذا الفصل، الكوابح والتوازنات التي يتعين إنشاؤها لضمان أن يعمل هذا النشاط التجاري، على الصعيد العالمي، في إطار من المسؤولية الاجتماعية أوسع نطاقا.

وهناك أخيرا مايمكن أن يسمى بصورة فضفاضة بـ «المجتمع المدني الدولي». بما في ذلك المنظمات غير الحكومية، والوكالات الإنسانية الدولية مثل: الصليب الأحمر والهلال الأحمر، والهيئات التي تضع القواعد بطريقة طوعية من قبيل منظمة المعايير الدولية، وجماعات المهنيين العلميين مثل المجلس الدولي للاتحادات العلمية.

وغالبا ما تتمتع هذه الهياكل بالمزايا الرائعة المتمثلة في المرونة، والاستجابة الحاسمة، وسوف تلعب بحق دورا متناميا في إدارة الشؤون. بيد أنها قد تصبح ذاتية الاختيار وحصرية. وتقل نسبة المنظمات غير الحكومية الموجودة في البلدان النامية عن 15 في المائة من مجموع المنظمات المسجلة لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة. وعلى الرغم من أن المنظمات غير الحكومية ذات قيمة لا تقدر في إنشاء إدارة الشؤون بأوسع معانيها، فإنه لا يتوقع لها أن تكون بديلا عن الهياكل الحكومية الدولية الفعالة.

هيئة على مستوى القمة: مجلس الأمن الاقتصادي

الأساس المنطقي: لا تتوافر للمجتمع الدولي طريقة مرضية لدراسة المشاكل الاقتصادية العالمية في جميع أبعادها، والروابط بين القضايا الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والأمنية، بأوسع معانيها. إذ تغدو الحدود بين قضايا التجارة، وسياسات المنافسة والبيئة، وسياسات الاقتصاد الكلي، والسياسات الاجتماعية، غير واضحة بشكل متزايد. ولم يعد يجدي الفصل الوظيفي الدقيق بين المشاكل، ولم تعد تكفي أيضا الترتيبات المؤسسية التقليدية. وكما لاحظنا، فإن الاعتماد المتبادل على النطاق العالمي آخذ في التزايد، وتحركه قوى تكنولوجية واقتصادية جبارة. أما الهياكل السياسية التي يمكن أن تعبر عن الإحساس بالمصلحة المشتركة وتسوي الخلافات، فإنها لا تباري التطورات على الصعيد الوطني، ولا على الصعيد العالمي.

وتعتبر مجموعة السبعة هي الأقرب مثالا في أن يكون للعالم هيئة على مستوى القمة تُعنى بالاقتصاد العالمي. وقد يحق لها أن تنسب لنفسها بعض النجاحات مثل الحيلولة دون أن يتسبب انهيار بورصة الأوراق المالية في عام 1987 في حدوث صدمة انكماشية عميقة، بيد أنها لا تمثل سكان العالم ككل كما أنها ليست فعالة بدرجة كبيرة. فمجموعة السبعة لا تمثل إلا 12 في المائة من سكان العالم. وباستبعادها للصين والهند، فإنها لا يمكن أن تزعم حتى أنها تمثل الاقتصادات الرئيسية في العالم. وتحتل القضايا الإنمائية التي تهم معظم الجنس البشري أولوية منخفضة في جدول أعمالها. وإذا ما ألقينا نظرة للأمام على امتداد عقود قادمة، فسنجد أنه مما ينطوي على مفارقة تاريخية بشكل متزايد أن اقتصادات البلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والتي تشكل شريحة ضخمة ومتزايدة في الاقتصاد العالمي، ليست ممثلة في الهيئة الأساسية التي تشرف بصورة عامة على القضايا الاقتصادية الدولية.

إن عددا متزايدا من الحكومات يشارك في مناقشات تدور في نطاق «المناقشات الموضوعية» التي يجريها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة للأمم المتحدة. إلا أنه حتى الآن، لم توفر الأمم المتحدة منبرا مُرضيا لإجراء مناقشات اقتصادية دولية تتسم بالعملية وتتناول الموضوعات بصورة مركزة. كما أن مؤسسات بريتون وودز لا تولي قدرا

كبيرا من الاهتمام بالأمم المتحدة. وتخفق الاجتماعات في اجتذاب الوزراء، فضلا عن كبار وزراء الاقتصاد، ولا تنطوي إلا على تأثير محدود. وفي أغلب الأحيان، تستبعد من الأذهان الأمم المتحدة باعتبارها مجرد «مكان للحديث». ولم تتح للأمم المتحدة حتى الآن الفرصة لكي تنجز العمل الاقتصادي المتواصل رفيع المستوى والمطلوب من أجل التأثير في صانعي القرارات.

ولأسباب تتعلق بالواقعية، تحول الانتباه بدلا من ذلك إلى مؤسسات اتفاقية بريتون وودز، وطرحت بعض الأفكار واسعة الخيال في الثمانينيات تتعلق باستخدام لجانها المؤقتة والإنمائية كأدوات للحوار الاقتصادي العالمي. وعلى الرغم من أن مؤسسات بريتون وودز تملك خبرة اقتصادية كبيرة تحت تصرفها، وأنها مهمة من الناحية التنفيذية في نواح معينة من إدارة الشؤون الاقتصادية العالمية، فإن منظورها هو بالضرورة منظور جزئي.

والطريق الآخر الذي تمت تجربته هو الحوار بين الشمال والجنوب، مثلما حدث في مؤتمر التعاون الاقتصادي الدولي عام 1975، وفي أعقاب الاقتراح المقدم من لجنة برانت، في اجتماع رؤساء الحكومات الأربع والعشرين في مدينة كانكون عام 1981. ولم تشجع هذه المحاولات التي تستهدف إجراء حوار: لا البلدان الصناعية، ولا الناميةعلى الاستمرار في هذا الاتجاه.

لكن الظروف تغيرت. فلم تعد هناك خلافات أيديولوجية كبيرة، وليست غالبية البلدان النامية والبلدان الشيوعية السابقة أقل التزاما بتحرير الأسواق، والاستثمار الخاص، والانفتاح من البلدان الصناعية، وأصبحت مجموعات البلدان أكثر تنوعا، وأقل ميلا للمجابهة، ووفرت مجالات جديدة من الاهتمام المشترك (وخصوصا القضايا البيئية العالمية) قوة دافعة أقوى لإجراء المناقشات.

وقد حان الوقت الآن-والواقع أنه حان منذ زمن بعيد-لإنشاء منبر عالمي يمكن أن يوفر القيادة في الميادين الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية. وسوف يكون لهذا المنبر قاعدة أعرض من مجموعة السبعة، أو مؤسسات بريتون وودز، كما سيكون أكثر فعالية من منظومة الأمم المتحدة الحالية. وفي حين أنه لن تتوافر له السلطة من أجل أن يتخذ قرارات ملزمة قانونيا، إلا أنه

سوف يكتسب نفوذا بحكم الاختصاص وملاءمته لمهمته، كما سيكتسب فيما يتعلق بالأمور الاقتصادية الدولية المكانة التي يتمتع بها مجلس الأمن في الأمور المتعلقةبالسلم والأمن.

إننا نقترح إقامة «مجلس الأمن الاقتصادي». وليست هذه الفكرة مبتكرة، فقد قدم آخرون مقترحات مماثلة، ولكننا قمنا بصياغتها في عبارات نعتقد أنه ستتوافر لها أفضل احتمالات التنفيذ المبكر، وتحقيق نتيجة ناجحة.

الغايات: سيقوم مجلس الأمن الاقتصادي المقترح بالمهام التالية:

- التقييم المتواصل للحالة العامة للاقتصاد العالمي، وللتفاعل بين مجالات السياسات الرئيسية.

- توفير إطار لسياسة استراتيجية طويلة الأجل بغية تعزيز التنمية المستقرة، والمتوازنة، والمستديمة.

- ضمان التناغم بين أهداف سياسات المنظمات الدولية الرئيسية، وعلى وجه الخصوص، المؤسسات الاقتصادية المتعددة الأطراف الرئيسية (هيئات بريتون وودز، والمنظمة العالمية للتجارة المقترحة)، مع الاعتراف بأدوارها المتميزة.

- تعزيز الحوار الذي يستهدف التوصل إلى اتفاق جماعي بين الحكومات بشأن تطور النظام الاقتصادي الدولي، في حين يوفر منبرا عالميا لبعض القوى الجديدة في الاقتصاد العالمي مثل المنظمات الإقليمية.

أن القيود المتزايدة المفروضة على الهياكل الحالية، مثل مجموعة السبعة، تجعل الاعتراف الواسع بوجوب إنشاء منبر أكثر تمثيلا وفعالية أمرا مرجحا، حتى من جانب الحكومات التي أظهرت في الماضي قدرا قليلا من الحماس لقيام الأمم المتحدة بدوراقتصادي موسع. وننوه هنا بوجه خاص إلى أننا لا نقترح إنشاء جهاز بيروقراطي رئيسي جديد لمجلس الأمن الاقتصادي، وأنه يمكن أن يعمل بصورة وثيقة مع مؤسسات بريتون وودز، وليس في مواجهتها.

بل يمكن لعمل هذا المجلس أن يسهل في واقع الأمر فعالية وسلطة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، اللذين يتلقيان إشارات التوجيه-عادة-من مجموعة السبعة. وقد ترغب البلدان الصناعية في أن تستمر مجموعة السبعة كمنبر مستقل. بيد أن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي سيكون بمقدورهما المضي في تنفيذ الإستراتيجيات والسياسات المتعلقة

بالتثبيت والتصحيح، إذا ما وضعت تحت تصرفهما أيضا النتائج التي تتوصل إليها هيئة أكثر تمثيلا.

جدول الأعمال: سيقوم مجلس الأمن الاقتصادي بتوفير القيادة السياسية ويعزز اتفاق الرأي بشأن القضايا الاقتصادية الدولية حيث تكون هناك تهديدات طويلة الأجل للأمن بمعناه الأوسع، مثل الأزمات الإيكولوجية المشتركة، وعدم الاستقرار الاقتصادي، وارتفاع معدلات البطالة، والمشاكل المتعلقة بالتحول في الاتحاد السوفييتي سابقا، والفقر الجماعي، أو انعدام الأمن الغذائي. وسوف يُعنى هذا المجلس بالحالة العامة للاقتصاد العالمي، وبتعزيز التنمية المستديمة. وسيتمثل سياق وظائفه في تطوير إطار للسياسات الاستراتيجية طويلة الأجل، وضمان التناغم بين أهداف سياسات المنظمات الدولية الرئيسية.

وسوف يعنى مجلس الأمن الاقتصادي بقضايا السياسات، بيد أنه سيقوم بوظائف تداولية وليس تنفيذية. ولن يكون مسؤولا بصفة مباشرة عن أعمال وكالات الأمم المتحدة، ومؤسسات بريتون وودز، أو المنظمة العالمية للتجارة المقترحة، ولكنه سوف يؤثر بالتأكيد فيها من خلال اتصال أعماله بأنشطة تلك المؤسسات، ونوعية هذه الأعمال، ومن خلال ضخامة عضويته.

ونحن لا نتصور مجلس الأمن الاقتصادي على أنه منبر لإدارة الأزمات في المحل الأول، بل ستتمثل مهمته الأساسية في فحص الاتجاهات الرئيسية في الاقتصاد العالمي، وإعطاء إشارات يمكن أن ترشد المجتمع العالمي. كما سيلعب دورا في التصدي للأزمات الحادة، نظرا لأن هذه الأحداث ذاتها (صدمات النفط، والانهيار الوشيك للمفاوضات التجارية وأزمة الديون، وانهيار الاتحاد السوفييتي)، هي التي أثارت غالبا الحاجة إلى قيادة وإلى طريقة تفكير جديدة.

وربما تصبح معالجة المشكلات الدولية التي لا تتوافر بشأنها ولاية مؤسسية واضحة أو توجد بشأنها ولايات عديدة متداخلة، دورا من أكثر أدوار مجلس الأمن الاقتصادي قيمة. ولا يمكن لهذا المجلس أن يغتصب وظائف المؤسسات القائمة فعلا، ولكنه يستطيع أن يحدد بوضوح المسؤوليات ويكفل ألا تقف الصعوبات الإجرائية والبيروقراطية في طريق الاستجابة للحاجة الملحة إلى اتخاذ إجراء متعدد الأطراف. وسوف يكون هذا المجلس

أيضا المنبر المناسب لدراسة المقترحات المتعلقة بتمويل «السلع العامة» الدولية عن طريق جمع الإيرادات الدولية، وهو ما سنعرض له في نهاية هذا الفصل.

وسوف يضع أعضاء مجلس الأمن الاقتصادي جدول أعماله، إلا أنه سيكون بمقدور الدول والمؤسسات الأخرى أن تضيف بنودا إلى جدول الأعمال، وذلك بغية ضمان معالجة قضايا غير تلك التي يثيرها العدد المحدود من أعضاء المجلس. ونقترح أن يجتمع مجلس الأمن الاقتصادي مرتين كل عام، وأن يعقد جلسات إضافية حسبما يتطلب الأمر، وذلك من أجل حفز النشاط التعاوني.

ويجب أن تعقد الجلسات مرة سنويا على مستوى رؤساء الحكومات، وخلاف ذلك على مستوى وزراء المالية. ويمكن إشراك وزراء آخرين، مثل وزراء التجارة، حسب الاقتضاء. وستكون هناك حاجة إلى بنية أساسية معاونة من الممثلين الرسميين لضمان التحضير المناسب للمناقشات الوزارية، ومتابعتها.

بيد أن روح العمل، وليس الإجراءات الشكلية، هي التي ستقرر نجاح المجلس. فالبيانات الوزارية المطولة، التي يدلي بها لمجرد التسجيل، ستقلل بسرعة من قيمة المناقشات، أما تبادل الآراء بطريقة متوقدة وغير رسمية، فإنه يعمل على تعزيزها.

الهيكل والعضوية: لكي يكون مجلس الأمن الاقتصادي فعالا، يتعين أن يكون عمليا وذا كفاءة، ومن ثم، صغيرا. ولابد أن يكون قادرا على أن يستحوذ على الأولوية في اهتمام وزراء الاقتصاد الرئيسيين في البلدان الكبرى. ومن بين الأساليب المحتملة المختلفة لتشكيل الهيكل التنظيمي الاعتماد على سلطة مجلس الأمن بإعطائه بُعدا اقتصاديا، وإنشاء هيئة منفصلة داخل أسرة الأمم المتحدة يتم تشكيلها على غرارمجلس الأمن وإن كانت مستقلة عنه.

وإجمالا تحبذ اللجنة النهج الأخير، إذ باعتبارها هيئة منفصلة، ستكون قادرة بشكل أفضل على الاضطلاع بولاية جديدة تتضمن القيام بدور المظلة التي تمتد لكي تشمل المؤسسات المالية الدولية والمنظمة العالمية للتجارة. وعلى خلاف مجلس الأمن الحالي، سيعمل مجلس الأمن الاقتصادي على أساس الإجماع، دون أن يكون هناك حق لاستخدام الفيتو. وعلاوة على

ذلك ، فإن الطابع القصير الأجل لصنع القرار في مجلس الأمن، وانشغاله بالمسائل المتعلقة بالسلم والأمن، لا يجعل منه نموذجا ملائما لمجلس الأمن الاقتصادي، الذي سيعنى بتطوير السياسات والقواعد بدرجة أكبر.

وهناك خيارات قانونية عديدة متاحة لإنشاء مجلس الأمن الاقتصادي داخل الهيكل العام للأمم المتحدة، بما في ذلك تعديل ميثاق الأمم المتحدة، ولكن اقتراحاتنا لا تنصرف إلى الاعتبارات التقنية التي تتعلق بكيفية إنشاء مجلس الأمن الاقتصادي.

وهناك مجموعة متنوعة من المعايير يتعين استيفاؤها فيما يتعلق بالعضوية.

أولا : سيتم تمثيل أكبر الاقتصادات في العالم كحق أصيل لها، وستكون أرقام الناتج المحلي الإجمالي استنادا إلى تعادل القوةالشرائية، والتي تستخدمها الآن الأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وودز، هي النقطة المرجعية المناسبة لذلك.

ثانيا : يتعين أن يكون هناك أيضا تمثيل متوازن بين الأقاليم، وسوف يوفر ذلك النظام التأسيسي القائم على التقسيم إلى دوائر، كما سيكفل المشاركة من جانب بعض الدول الأصغر.

ثالثا : يجب أن تتوافر درجة كافية من المرونة تتيح الفرصة للمنظمات الإقليمية القوية التي أقامتها الدول الأعضاء، وعلى وجه الخصوص الاتحاد الأوروبي، وأيضا المجموعات الوليدة من قبيل رابطة أمم جنوب شرقي آسيا، والسوق المشتركة لدول المخروط الجنوبي أن تشترك بالنيابة عن كافة أعضائها.

وأخيرا : يجب ألا يكون مجلس الأمن الاقتصادي أوسع من مجلس الأمن بعد إصلاحه على النحو المقترح في الفصل الخامس (23 عضوا). على أن الإفراط في التفصيل بشأن تفصيلات العضوية ليس هو المهم هنا، بل الأكثر أهمية هو الوفاء بالمعايير الرئيسية.

وكيفما كان تنفيذ الاقتراح، فإن تركيز المسؤولية في أيدي مجلس أمن اقتصادي صغير نسبيا يثير تساؤلا حول كيفية الاستماع لآراء العضوية الأوسع للأمم المتحدة بالنسبة للمسائل المدرجة في جدول أعمال مجلس الأمن الاقتصادي. إن استخدام النظام التأسيسي للدوائر ونظام التناوب

وآليات المشاورة على نحو متزايد سيكفل مشاركة جميع الدول الأعضاء. وفي الأجل القريب، سيتعين تحديد العلاقة بين الجمعية العامة ومجلس الأمن الاقتصادي، وفي الفصل الخامس، لدينا الكثير الذي نقوله عن هذا الموضوع، بما في ذلك اقتراح بوقف المجلس الاقتصادي والاجتماعي. على أن الإصلاح الذي نقترحه يستهدف أساسا سد فجوة في إدارة شؤون المجتمع العالمي لم يعن بها في أي مكان آخر.

الدعم المؤسسي: أكدنا الحاجة إلى قيادة فكرية من مجلس الأمن الاقتصادي. ولا شك أن هناك حاجة إلى نهج مبدع وربما غير تقليدي لخدمتها، ويجب أن تكون الأمانة العامة وكذلك القدرات البحثية على درجة عالية من الجودة المهنية. وسوف تشمل هيئة الموظفين أعضاء جددا يتم تعيينهم من خارج منظومة الأمم المتحدة، واستنادا إلى خبرة المؤسسات المتعددة الأطراف، والقدرة الإبداعية للنشاط التجاري والاقتصادي، والدوائر الأكاديمية، والمنظمات غير الحكومية في مجموعة متنوعة من البلدان، ويمكن أن يتم استعارة البعض منهم على أساس قصير الأجل من المنظمات الأخرى.

وسيكون المؤهل الأساسي المطلوب هو توافر القدرة على التفكير الاستراتيجي بشأن القضايا الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية. وقد يكون من الممكن استخدام بعض الموارد البحثية لدى مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، وإجراء بعض التعيينات التبادلية مع مؤسسات بريتون وودز، لكننا نولي رعاية خاصة للحاجة إلى الحفاظ على الحيوية وتفادي الوهن. ومن بين الخيارات المتاحة للإبقاء على كفاءة المؤسسة والتيقظ للأفكار الخارجية الدعوة إلى تقديم عروض تنافسية من الأمم المتحدة والوكالات الخاصة للقيام بأي عمل بالقطعة لصالح مجلس الأمن الاقتصادي.

ولا شك في أن القيادة جيدة النوعية تعتبر عاملا أساسيا في نجاح الهيئة الجديدة.ولكي تحظى هذه القيادة بالمصداقية فإنها تحتاج إلى شخصية تتوافر لها منزلة عالية ودرجة كبيرة من الاستقلال، وتعمل في مستوى تال للأمين العام للأمم المتحدة مباشرة. ولذلك فإننا نقترح أن تكون إدارة الأمانة العامة لمجلس الأمن الاقتصادي من بين مهام نائب

جديد للأمين العام لشؤون التعاون الاقتصادي الدولي والتنمية.

العمل مع المؤسسات الأخرى: يعد سد الفجوة بين المؤسسات الاقتصادية الدولية المختلفة واحدا من الأهداف الرئيسية في تصميم مجلس الأمن الاقتصادي. وهذا لا يعني أنه يتعين إقامة إدارة منسقة مركزيا لكافةمؤسسات إدارة الشؤون الاقتصادية في العالم تحت مظلة واحدة، فلن يكون ذلك أمرا عمليا أو مستصوبا. وإنما المطلوب هو الاتفاق على الغايات، والأدوار، والولايات، أما الباقي فسوف يتأتى من الاتصال الجيد والاحترام المتبادل، ويتعين دعوة رؤساء صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، و«المنظمة العالمية للتجارة» الجديدة، لتقديم تقارير إلى مجلس الأمن الاقتصادي على أساس منتظم. كما ينبغي مطالبة المؤسسات الأخرى-وعلى وجه الخصوص لجنة التنميةالمستديمة، في ضوء ولايتها الشاملة فيما يتعلق بالتنمية والبيئة-بتقديم تقارير بشأن مسائل معينة (إلى جانب مجلس الوصاية الذي تم إصلاحه، والذي نرى أن له ولاية فيما يختص بالمشاعات العالمية).

وعلى المستوى العملي، يتوقع أن يعمل مجلس الأمن الاقتصادي وموظفوه بشكل وثيق مع موظفي مؤسسات بريتون وودز والاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة/المنظمة العالمية للتجارة، مما يلغي العزلة المؤسسية القائمة في الوقت الحالي، فضلا عن العمل مع هيئات مثل منظمة العمل الدولية، وذلك من أجل تأكيد الأبعاد الاجتماعية لوظائفه.

ولا شك في أن المجتمع الدولي ستتحقق له فائدة أكبر من خلال تعددية المؤسسات مع تنوع النهج والوظائف، وليس عن طريق المحاولات الرامية إلى خلق احتكار للحكمة. ومع ذلك فمادمنا نقترح قيام هيئة جديدة، سيكون من العدل أن نسأل عما إذا كانت هيئات أخرى قد أصبحت الآن فائضة عن الحاجة أم لا؟ إذ لا يمكن افتراض أن وجود المؤسسات الدولية أمر لا نهائي. وبالطبع فإنه لا يمكن الاستغناء عنها بصورة عرضية. ووجود مجلس فعال للأمن الاقتصادي هو مجرد عامل واحد من العوامل الجديدة ذات الصلة التي تؤثر في مستقبلها.

وتتعامل لجنة التنمية واللجنة المؤقتة التابعة لمؤسسات بريتون وودز على نحو مدروس لبعض القضايا التي قد تعرض على مجلس الأمن

الاقتصادي، كما أن نوعية الحضور في اجتماعاتها متماثلة، وخصوصا وزراء المالية. ولذلك يتطلب الأمر نوعا من الترشيد للجهد المبذول. ولو أثبت مجلس الأمن الاقتصادي أنه هادف بدرجة أكبر في مناقشاته، فقد ترغب الحكومات في أن تنظر فيما إذا كان من الضروري استمرار أعمال لجنة التنمية واللجان المؤقتة.

ومن الممكن أن يكون إنشاء مجلس الأمن الاقتصادي فرصة وعاملا حافزا لأن تتم بشكل جدي دراسة العمل الاقتصادي الذي تقوم به الأمم المتحدة، والمبعثر حاليا بين مجموعة متنوعة من المؤسسات-المجلس الاقتصادي والاجتماعي، اللجان الإقليمية، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، والهيئات المتخصصة- فالعمل الاقتصادي للأمم المتحدة مجزأ، ولا يحظى للأسف حاليا باعتبار كبير. وتوافر الشواهد على أن منظومة الأمم المتحدة مستعدة تماما لترشيد أنشطتها وتركيزها يؤيد بدرجة كبيرة من مصداقيتها ومن رغبة الدول الأعضاء في مناقشة القضايا الاقتصادية الدولية داخل المنظومة.

ونتوقع أن يبزغ مجلس الأمن الاقتصادي بالتدريج-وبجدارة-كمركز تنسيق للإدارة الاقتصادية العالمية، وكمنبر تعتبره البلدان الصناعية والبلدان النامية، سواء بسواء، مفيدا. ويحتاج العالم بصورة ملحة إلى هيئة على مستوى القمة للنظر في القضايا الاقتصادية وما يتصل بها من قضايا. ونحن لا نتخذ موقفاجامدا بالنسبة لتشكيلها، فلقد عرضنا نهجا واحدا-مجلس الأمن الاقتصادي-وأوضحنا لماذا يزكي هذا النهج نفسه لدينا، ومن الممكن أن تكون هناك نهج أخرى، إذ إن التصميم أقل أهمية عن الفكرة ذاتها. ودون هيئة تمثيلية رفيعة المستوى تقيم اتفاقا في الرأي على الصعيد الدولي بشأن القضايا الحاسمة، قد يصبح الجوار العالمي ساحة معارك بين القوى الاقتصادية المتنافسة، وتتعرض للخطر قدرة البشرية على استحداث نهج مشترك. إن الوقت هو العدو لمثل هذا الإصلاح: ففي الوقت الذي تتفاقم فيها المشاكل، تقف القدرة المؤسسية لمعالجتها دون حراك.

قواعد للتجارة والمنافسة الدولية

تتيح عمليات التفاوض المتعددة الأطراف للأعضاء الأضعف في المجتمع

الدولي أن يعملوا في ظل نظام تحكمه القواعد، وليس نظاما تسيطر عليه القوة الغاشمة.

ينشىء الاعتماد المتبادل في الميدان الاقتصادي في قطاعات عديدة سوقا عالمية يتوطن فيها الإنتاج حيث تكون التكاليف أقل، فيما يتعلق بأسواق معينة، وحيث يتدفق رأس المال (وليس الأيدي العاملة) بحرية من أجل تعظيم العائدات. وقد تخلفت إدارة شؤون المجتمع العالمي عن اللحاق بواقع هذا النشاط التجاري والاقتصادي. ولا تزال السياسات العامة بشأن الاستثمار الأجنبي والمنافسة تعتبر غالبا مصدرا للقلق الوطني، وذلك بالرغم من أن الاتحاد الأوروبي قد استحدث آليات إقليمية، كما وضعت الأمم المتحدة ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، على سبيل التجربة، مواثيق للسلوك.

وتعتبر الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة (الغات) الأداة الأساسية لإدارة الشؤون العالمية في القضايا ذات الصلة بالتجارة. وقد اقتصرت ولاية الغات إلى حد بعيد على التجارة في نطاق محدود من السلع المصنعة بصورة أساسية، وسعت الحكومات بشكل تقليدي إلى استخدام جهاز (الغات) من أجل فتح أسواق دولية لكي تفيد أساسا صادراتها الوطنية.

لكن الأنماط الناشئة من الأعمال التجارية الدولية قد أثمرت مجموعة من العلاقات الاقتصادية المختلفة اختلافا جذريا عن الأنماط التجارية التقليدية. إذ تتم نسبة مئوية كبيرة من التجارة في الوقت الحاضر بين فروع تابعة للشركة ذاتها. وفي عام 1990، تجاوز إنتاج الشركات فيما وراء البحار (4,4تريليون دولار) قيمة التجارة العالمية كما تعرّف تقليديا (3,8تريليون دولار). وإحدى النتائج العملية لذلك هي أن بلدا لديه «عجز تجاري» قد يكون لديه فعلا «فائض تجاري» إذا ما أخذت في الاعتبار

التجارة المشتركة بين الشركات والتجارة الدولية

تتجاهل الطريقة التي يتم بها عادة النظر إلى التجارة الدولية وقياسها وجود الشركات المتعددة الجنسيات. فعلى سبيل المثال، تستبعد أرقام التجارة مبيعات الشركات المحلية التي تستثمر أموالها في الخارج، فيما وراء البحار. ولو جرى حسابها من جديد على أساس الملكية، سوف تظهر صورة مختلفة

تماما، كما يبين الجدول التالي:

التجارة الدولية، عام1991
(مليارات الدولارات الأمريكية)

المبيعات	الطريقة التقليدية	البديل(أ)	البديل(ب)
المبيعات الأمريكية للأجانب	581	632	498
مبيعات الأجانب للولايات المتحدة	609	608	334
الميزان الصافي	- 28	+ 24	+ 164

البديلان المشار إليهما هما طريقتان مختلفتان لحساب الميزان.

المصادر: البديل (أ) من س. لاندفيلد، و. ويتشارد، وج. لاو في دراسة استقصائية عن الأعمال التجارية الحالية، ديسمبر 1993، والبديل(ب) من ج. دنكان وأ. غروس، إحصائيات خاصة للقرن الحادي والعشرين (نيويورك، مؤسسة دان وبرادستريت1993).

ولا يستنتج من ذلك أن البديلين أفضل للولايات المتحدة، بل أن واضعي السياسات في كافة البلدان يجب أن يكونوا حريصين بالنسبة للاندفاع تجاه استنتاجات (واتخاذ عقوبات تجارية انتقامية) على أساس حالات الفائض والعجز الظاهرة.

العمليات التي تتم فيما وراء البحار لشركات تتخذ مقرها هناك. وجدير بالذكر أن قيمة مبيعات فروع الشركات الأمريكية في الخارج تبلغ ضعف قيمة الصادرات الأمريكية.

وفي عالم يتنامى فيه الاعتماد المتبادل عن طريق الاستثمار والتجارة، تتأثر قدرة الشركات على المنافسة والوصول إلى الأسواق فيما وراء البحار بعوامل عديدة، بما في ذلك -وإن لم يكل بشكل أساسي (باستثناء بضعة مجالات مثل الزراعة والمنسوجات)-الرسوم الجمركية والحصص، وهناك مجموعة واسعة مما جرت العادة على اعتباره اهتمامات وطنية بحتة، تعتبر الآن اهتمامات مؤثرة على القدرة التنافسية؛ المعايير التقنية والإنتاجية التي تنشأ على الصعيد الوطني، والنُهج المختلفة إزاء توفير الخدمات الاجتماعية، وأسواق العمال، وسياسات المنافسة، والرقابة على البيئة،

وحوافز الاستثمار؛ والضرائب على الشركات: والتقاليد المختلفة لقانون الملكية التجارية والفكرية، ولإدارة شؤون الشركات ، والتدخل الحكومي والسلوك الثقافي.

التجارة والمنظمة العالمية للتجارة

إن القضية التي تواجه الحكومات هي كيفية توفير إطار من القواعد والنظام للمنافسة العالمية بأوسع معانيها. وقد ظهرت الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة (الغات) باعتبارها المنبر الرئيسي لمعالجة هذه الاهتمامات، بالرغم من أن البيئة الاقتصادية التي تواجه (الغات) وخليفتها المنظمة العالمية للتجارة. تعتبر مختلفة تماما عما كانت عليه وقت تأسيس (الغات).

وتتوافر للاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة عوامل قوة وضعف باعتبارها أداة للإدارة. وتتضمن عوامل القوة. سجلا متسلسلا من رئاسة الجولات المتعاقبة من المفاوضات المتعددة الأطراف، والتي استطاعت، من خلال المساومات المتبادلة، أن تحرر قدرا كبيرا من التجارة العالمية، وسهلت خمسة عقود من التوسع التجاري. وآخر جولة في هذه المفاوضات هي جولة أوروغواي التي لم تنفذ بعد، ومن السابق لأوانه تقييماه بطريقة سليمة. إلا أنها على أقل تقدير، قد حالت دون وقوع صراعات تجارية منهكة، وفتحت مجالات، من قبيل الزراعة وتقديم الخدمات، للتحرير المطرد.

كما وفرت اتفاقية الغات نظاما يستند إلى قواعد من أجل تسوية النزاعات وتنظيم السلوك التجاري، بما في ذلك توفير درجة أكبر من الشفافية في التدابير التجارية، ومن خلال مبدأ عدم التمييز، حاولت حماية الأطراف الأضعف في المفاوضات التجارية من استناد الأطراف الأقوى. وكانت جميع الأطراف المشاركة في المفاوضات تتمتع نظريا بمركز متساو (على خلاف مؤسسات بريتون وودز)، بالرغم من أن الدول الاقتصادية الكبرى تلجأ في الماضي إلى وضع القواعد والسيطرة على المفاوضات.

وتتضمن عوامل الضعف في اتفاقية الغات أن لديها ولاية مقيدة: فلم تعالج الغات أبدا مشاكل التجارة في المواد الخام، بما فيها نواتج الطاقة. أما نظم التجارة ذات الاختلالات الضخمة والخاضعة لدرجة مرتفعة من

الحماية، فلم يتم التصدي لها إلى أن بدأت جولة أوروغواي. كذلك لم تدرج مسألة التجارة في الخدمات، مع أنها تمثل الآن 20 في المائة من التجارة من حيث القمة. وحتى في مجال التصنيع، كانت التجارة في بعض القطاعات المهمة، من قبيل المنسوجات والصلب والطائرات، تنظم بطرق تستخف في أحوال كثيرة بروح اتفاقية (الغات) بل وبنصوصها، وكانت العضوية في الغات غير مكتملة من جراء غياب بلدان التجارة الحكومية. ولابد الآن من تكملة عملية جعل «الغات/المنظمة العالمية للتجارة» هيئة حقيقية عن طريق القبول المبكر لروسيا، وفيتنام والصين، وغيرها بعد أن أصبحت سياساتها التجارية أكثر انفتاحا.

زيادة النسبة المئوية المقدرة في الواردات من البلدان النامية

10
8
6
4
2
صفر

كندا
الولايات المتحدة
الاتحاد الأوروبي
اليابان

وهناك قصور آخر يتمثل في أن العمليات التفاوضية كانت مرهقة، ومسهبة ، وتتسم بالمجابهة. وكانت إحدى المشاكل الأساسية هي أن المفاوضات ترتكز على التبادلية من منطلق فرضية أساسية بأن منح فرص وصول أفضل للواردات يعتبر «تنازلا»، ومن ثم لابد للآخرين من أن يقدموا مقابلا له. ويختلف هذا مع الفكرة التي قبلها عدد متزايد من الحكومات بأن تحرير التجارة يفيد في حقيقة الأمر الطرف الذي يقوم بتحريرها. بيد أنها تسببت في ظهور وجهة نظر تفضي إلى الحماية والصراع التجاري، ولا تناسب العديد من القضايا الإجرائية الجديدة. وقد استغرقت جولة أوروغواي عقدا من الزمان، وانتهت تقريبا بكارثة فظيعة.

وحتى عندما كانت مفاوضات (الغات) تختتم بنجاح، كانت بلدان نامية عديدة تشعر بأنها قد وضعت على هامش هذه العملية، والتي لا تزال محتكرة من جانب الولايات المتحدة، والاتحاد الأوروبي، واليابان (وربما كندا أيضا)؛ ولا سيما في المرحلة الختامية الحاسمة. وينبع هذا الموقف المجحف من اعتبار البلدان النامية «راكبا مجانيا» أثناء المساومات الإقليمية، وذلك نتيجة لالتماس هذه البلدان معاملة خاصة وتفضيلية.

بيد أنه في السنوات الأخيرة، عمد العديد من هذه البلدان إلى تحرير تجارته ونظم الاستثمار الأجنبي فيه بطريقة جذرية، وحملته الحكومات الصناعية على تقديم تنازلات بشأن الخدمات وحقوق الملكية الفكرية (على الرغم من أن الأخيرة مشكوك في صلتها بتحرير التجارة). ومقابل ذلك: لم تحصل هذه البلدان إلا على تحسينات محدودة وشحيحة في الوصول إلى الأسواق الخاصة بالقطاعات ذات الحساسية. وتواجه هذه البلدان حواجز تجارية تقدر تكلفتها بضعف قيمة كافة المساعدات المقدمة لها. وسواء أكانت هذه البلدان النامية تستند لمبدأ المعاملة بالمثل أم لا، فإن غالبيتها تكتشف أن عملية التفاوض المتعددة الأطراف الراهنة تفتقر إلى المساواة كلية.

وبالرغم من أوجه القصور هذه، فإن عمليات التفاوض متعددة الأطراف تتيح على الأقل، للأعضاء الأضعف في المجتمع الدولي العمل في ظل نظام يستند إلى القواعد وليس نظاما تسيطر عليه القوة الغاشمة-ومع ذلك، فحتى هذا يتعرض للتهديد بسبب عودة الاتجاه للعمل من جانب واحد في التجارة. وفي أعقاب اختتام جولة أوروغواي مباشرة، هددت الولايات المتحدة الشركاء التجاريين في آسيا باستخدام السلطات التي ينص عليه القانون سوبر 301. وهو نص عقابي في القانون التجاري الأمريكي، تفرض بموجبه العقوبات إذا لم يتم تلبية المطالب التجارية المقدمة من جانب واحد. وبالرغم من أن هذا لا يشكل إلا تهديدا حتى الآن فإن الفكرة ذاتها تلغي روح التعددية بكاملها.

ويتمثل الاختبار الرئيسي له لنظام ما بعد جولة أوروغواي في ما إذا كان يستطيع أن يستعيد الثقة في التعددية وحكم القانون. وعلى وجه الخصوص، ما إذا كانت المنظمة العالمية للتجارة ستكون قادرة على أن تكتسب تدريجيا السلطة الضرورية لتحريم السياسات الحمائية والسلوك المهيمن، وأن تضمن احترام القواعد من جانب القوي والضعيف على حد سواء.

نحو نظام تجاري متعدد الأطراف يتسم بالقوة

نحن نرحب باحتمال التنفيذ المبكر لاتفاقية جولة أوروغواي، ونحث

على استصدار التشريعات التي تضعه موضع التنفيذ. والأمر الذي يتسم بأهمية خاصة هو إنشاء منظمة عالمية للتجارة تكون خلفا قويا، وأكثر دواما، للاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارية، ومنبرا للتسوية المنصفة للمنازعات، ولتحقيق درجة أكبر من التحرر، ووقف استخدام التدابير الحمائية والتمييزية. وسوف يكون إنشاؤها دعامة حاسمة لإدارة الشؤون الاقتصادية العالمية، كما أنه لا يزال هناك نطاق كبير للتحسين كلما تطورت قواعد تشغيل المنظمة العالمية للتجارة.

ولابد من الحفاظ على الزخم الذي توفره جولة أوروغواي، ويتعين على وجه الخصوص أن تعترف البلدان النماعية بأهمية الإزالة السريعة للحواجز أمام صادرات البلدان الصناعية والبلدان الشيوعية السابقة. وتعتبر الالتزامات بتخفيض الحماية في المنسوجات والزراعة حاسمة على نحو خاص، وذلك بالرغم من أنها محدودة في نطاقها وتنعدم فيها الضرورة الملحة. وهناك، مع ذلك، بعض البلدان الخاسرة في الأجل القصير فيما بين البلدان النامية نتيجة لاتفاقية الغات-وعلى وجه الخصوص البلدان الأفريقية نتيجة للارتفاع العالمي في أسعار الأغذية-ويجب اتخاذ إجراء ما عن طريق التمويل التعويضي من أجل مساندتها.

وتتطلب السلطات الجديدة لاتفاقية الجات والتي توفرها اتفاقات جولة أوروغواي قدرا أكبر من الشفافية والتوافق مع القواعد المتعددة الأطراف، ولكنها تحتاج إلى أن تتدعم من جانب إدارة أقوى على الصعيدين الوطني والإقليمي. ونوصي بأن تعتمد الحكومات هياكل لصنع القرار، مثل تلك الموجودة في أستراليا وكندا، تتطلب فحصا عاما كاملا لفوائد وتكاليف القيود التجارية بالنسبة للمجتمع المحلي بوجه عام.

من المنظمة الدولية للتجارة إلى المنظمة العالمية للتجارة-نشوء الفكرة وتطورها

مرت المنظمة العالمية للتجارة بمرحلة اختمار طويلة، فقد اقترح كورديل هل في البداية فكرة إنشاء منظمة دولية للتجارة في مجلس النواب الأمريكي أثناء الحرب العالمية الأولى. ثم طرحت الفكرة في المؤتمر الاقتصادي العالمي المنعقد عام 1927، والمؤتمر الدولي السابع للدول الأمريكية المنعقد في

مونتفيديو عام 1933.

وفي ميثاق الأطلسي الصادر في عام1941، اقترح الرئيس روزفلت ورئيس الوزراء تشرشل مبادرة جديدة تعزز وصول «جميع الدول: كبيرها وصغيرها، المنتصرة والمهزومة، إلى التجارة والمواد الخام في العالم والمطلوبة لازدهارها». وبعد ذلك، دعا الاجتماع الأول للمجلس الاقتصادي والاجتماعي في عام 1946 إلى عقد مؤتمر بشأن التجارة والعمالة، وقد اعترفت اللجنة التحضيرية لهذا المؤتمر بالميثاق المقترح والمتعلق بإنشاء منظمة دولية للتجارة.

ثم اختتم مؤتمر هافانا أعماله في عام 1948 بإبرام اتفاقية بين ثلاثة وخمسين بلدا. وأدرج ميثاق هافانا في الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة الموقع في شهر أكتوبر 1947 (والذي يخفض بشكل شامل الحواجز التجارية والتمييز ويعالج أيضا العمالة، والتنمية، والحواجز التقييدية، واتفاقات السلع الأساسية)، وأنشأ منظمة دولية للتجارة. بيد أن هذا الميثاق قد، أهمل تماما عندما امتنعت الولايات المتحدة عن التصديق عليه..

وفي ختام جولة أوروغواي للاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة (الغات) في عام 1993، وبعد ذلك في مراكش في شهر أبريل1994، وافق مجتمع الدول على إنشاء منظمة عالمية للتجارة، على أن تدخل إلى حيز التنفيذ في أول يناير1995، من أجل تنفيذ جولة أوروغواي، وتوفر منبرا للمفاوضات، وتدير الآليات الجديدة لتسوية المنازعات، واستعراض السياسات التجارية، والتنسيق مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي من أجل تحقيق قدر أكبر من التماسك في عملية صنع القرار الاقتصادي على الصعيد العالمي.

ويتمثل الهدف الأساسي للمنظمة العالمية للتجارة في خلق إطار شامل من القواعد يحكم النظام التجاري بأوسع معانيه، بما في ذلك هدف التنمية المستديمة، مثلما نصت عليه معاهدة المنظمة العالمية للتجارة. ولا مناص من حدوث احتكاكات، عندما يجري وضع القواعد المشتركة، بين البلدان ذات المستويات المختلفة من التنمية، ونظم الحكم. بيد أنه في المدى الطويل، لن يكون هناك صراع بين التجارة الحرة وطموحات التنمية المستديمة، وتحسين المستويات الاجتماعية، لأنه كلما تطورت البلدان رغبت بطبيعة

الحال في الأخذ بمستويات أعلى.

وهناك اتجاه يدعو إلى القلق في بعض البلدان الصناعية يتمثل في إثارة الخوف من مخاطر ما يوصف بـ «الإغراق الاجتماعي» أو «الإغراق البيئي» من جانب البلدان النامية، في حين أن الحقيقة هي أن أولئك الذين يتسببون في هذه المخاطر هم أقل اهتماما بالكرامة الإنسانية أو بأمن كوكب الأرض من اهتمامهم بحماية صناعاتهم غير القابلة للمنافسة. إن اتهام بلدان ذات مستويات اجتماعية وبيئية منخفضة بالتجارة غير العادلة يقوم ـ في أغلب الأحيان-إما على الجهل بحقائق الفقر في البلدان النامية، أو على أساس المصلحة الذاتية المباشرة. ويجب ألا تستخدم المفاوضات التجارية من أجل فرض المستويات السائدة في البلدان الصناعية على شركائها التجاريين.

وهناك، على أية حال، مصلحة مشتركة ومشروعة في رفع المستويات، بما في ذلك المستويات الاجتماعية والبيئية، في كل مكان كجزء من عملية التنمية ، ونحن نحث على عدم تقويض هذا العمل الضروري، والذي يحظى بتأييد واسع، نتيجة للتهديدات بفرض قيود تجارية. إذ إنه كيما يعمل النمو الاقتصادي على رفع المستويات المعيشية للفقراء، ويكون مستداما بيئيا، يتعين أن تكون التجارة مفتوحة وأن تقوم على أساس قواعد ثابتة ومتفق عليها من جانب مختلف الأطراف.

ونحن نعترف، علاوة على ذلك، بأن هناك بعض مجالات التداخل الحقيقية بين اهتمامات وكالات أخرى متعددة الأطراف واهتمامات «الغات/ المنظمة العالمية للتجارة» وأن هناك حاجة إلى وجود الآليات للتوفيق بينها. فهناك على سبيل المثال، نظم معيارية في الميادين الاجتماعي والبيئي كما تبين ذلك الاتفاقيات التي تبنتها منظمة العمل الدولية، والاتفاقات الجديدة التي نشأت عن مؤتمر القمة المعني بالأرض، وغيرها.

وبغية تفادي الصراع بين البلدان بشأن التداخل بين التجارة وغيرها من الاهتمامات، هناك حاجة إلى تكثيف الحوار، واتباع طرق أفضل لحل الصراع. وتعتبر المنظمة العالمية للتجارة-وكما اقترحنا، مجلس الأمن الاقتصادي-بمنزلة منبرين مناسبين، ومن أمثلة القضايا التي يتعين حلها النتائج المترتبة على بعض الاتفاقات البيئية الدولية الجديدة والتي تتضمن

أحكاما مقيدة للتجارة-من أجل وقف الاتجار في المواد السامة، على سبيل المثال، أو في مواد من قبيل مركبات الكلوروفلوروكربون التي تهدد البيئة العالمية، أو المساعدة في إنقاذ بعض الأنواع المعينة من الانقراض. وسيكون من الضروري في المستقبل النظر، من وجهة نظر تجارية، في مجموعة أكبر من الأفكار الأكثر راديكالية والتي تنشأ عن القلق بشأن ارتفاع حرارة كوكب الأرض، مثل فرض ضرائب على الكربون وأذون الاستخدام التجاري. وسوف يمثل ضمان اتخاذ إجراء من أجل حماية البيئة العالمية بطريقة تتفق مع مبادىء عدم التمييز والشفافية، وليس كغطاء للسياسة الحمائية، إحدى الأولويات المبكرة لمنظمة التجارة العالمية.

وفي سياقات أخرى، هناك مطالب بأن تستخدم التدابير المقيدة للتجارة من أجل إنفاذ تطبيق المبادىء المتفق عليها عالميا فيما يتعلق بحقوق الإنسان وبمعايير العمل سواء بسواء. وقد حظيت العقوبات التجارية ضد بعض الانتهاكات المعينة لحقوق الإنسان، مثلما حدث في جنوب أفريقيا، بتأييد ساحق في الماضي من جانب المجتمع الدولي. وقد تم الاعتراف ببعض الحالات-كاستخدام عمالة العبيد ونزلاء السجون في الصادرات، على سبيل المثال-منذ فترة طويلة على أنها حالات مستثناة من الحماية التي توفرها «الغات»، مع أن «الغات» لم تطمح أبدا إلى وضع قواعد لإنفاذ القيم الأخلاقية في مواجهة القواعد التجارية.

ونحن نشارك في الإعراب عن القلق إزاء الانتهاكات الخطيرة للاتفاقيات الرئيسية لمنظمة العمل الدولية، وعلى وجه الخصوص الاتفاقيات المتعلقة بحرية تشكيل التنظيمات، والحق في المساومة الجماعية، وفرض حظر على السخرة، وعمل الأطفال. بيد أنه لن يكون من الملائم أن تتحول منظمة التجارة العالمية إلى وكالة لإنفاذ معايير العمل، بل ويحتمل أن يضر هذا بها. وسيكون من الأنسب إعادة تنشيط منظمة العمل الدولية وتعزيز إجراءاتها لتسوية المنازعات. ويجب ألا تكون التدابير التجارية جزءا من العلاج إلا في الحالات القصوى التي سبق تحديدها.

ويمكن لعملية تحرير التجارة أن تتقدم بسرعة أكبر في السياق الإقليمي. ففي نواح عديدة، كانت مجموعات إقليمية مثل الاتحاد الأوروبي، هي التي تحدد سرعة الخطوات المتخذة، ويمكن لمبدأ الاعتراف المتبادل الذي اعتمدته

مؤخرا أن ينشىء أساسا مضمونا لتكامل أعمق يوفق بين الحاجة إلى معايير الحد الأدنى المشتركة داخل سوق متكاملة، وبين رغبة البلدان المنفردة في وضع معاييرها وقواعدها الخاصة في مجالات عديدة. بيد أنه لا يزال هناك خطر يتمثل في الكتل الحمائية التي ترنو ببصرها للداخل. وتعتبر قواعد المنشأ الإقليمية المقيدة والاستخدام المفرط للإجراءات الخاصة بمكافحة الإغراق، بمنزلة إشارات تحذيرية. وينبعي للمنظمة العالمية للتجارة أن تضع مبادىء إرشادية أكثر وضوحا تعرف النزعة الإقليمية المنفتحة وتشجع عليها.

النزعة الإقليمية

تحتل التجارة داخل الأقاليم، معرفة بطريقة فضفاضة، نصف حجم التجارة العالمية، ويمثل الاتحاد الأوروبي وحده الثلث منها. وتنعكس الرغبة في التكامل الإقليمي في المحاولات العديدة من أجل إنشاء اتحادات إقليمية في أفريقيا، والأمريكتين، والشرق الأوسط، رغم أن قلة منها فقط هي التي استطاعت البقاء كمنظمات عاملة.

ومع ذلك، ما فتئت النزعة الإقليمية تلقى تشجيعا لأسباب متنوعة، دام بعضها بصورة أفضل من الأخرى: التكامل السياسي الأوثق من أجل التغلب على العداوات السابقة؛ اهتمامات الأمن المشتركة: المكاسب الناجمة عن تحرير التجارة المتسارع والناشىء عن توزيع الموارد بكفاءة أكبر؛ وفورات الحجم الكبير؛ والآثار «الدينامية» للمنافسة؛ اقتسام البنية الأساسية والتكاليف المؤسسية؛ زيادة القدرة على المساومة في مجال التجارة والمفاوضات الدولية الأخرى.

ويتردد رأيان متعارضان بشأن مدى التوافق بين النزعة القومية والتكامل العالمي. الأول يقول إن النزعة الإقليمية تفضي إلى نشوء حواجز تجارية جديدة أو أقوى وإلى تجاهل العمليات المتعددة الأطراف، وأنها تضعف، نظرا لأنها تمييزية في جوهرها (تفضل الأعضاء على غير الأعضاء)، القواعد غير التمييزية العالمية، بينما يقول الرأي الثاني إن بعض الأنشطة يكون تنفيذها على الصعيد الإقليمي أفضل من تنفيذها على الصعيدين العالمي أو الوطني (وهو ما يعرف بمبدأ توزيع المسؤوليات على المستويات

الفرعية) وعلاوة على ذلك، تمكن النزعة الإقليمية الدول من تحقيق إنجازات في مجالي التعاون والتحرير بطرائق توفر دعامات للمبادرات العالمية.

وفي التطبيق هناك بضعة أمثلة قليلة للتعددية الآخذة في الضعف، فقد استكملت جولة أوروغواي جنبا إلى جنب مع إنجازات موازية في مجال التكامل الإقليمي في الاتحاد الأوروبي وأمريكا الشمالية. وهناك أيضا أمثلة، ولا سيما في الاتحاد الأوروبي، عن التكامل الإقليمي الذي يعتبر تجربة رائدة لاتفاقات التحرير العالمية (مثلما هي الحال فيما يتعلق بالخدمات).

وسوف تواجه المنظمة العالمية للتجارة والمجموعات الإقليمية المتقدمة، مثل الاتحاد الأوروبي، بصورة متزايدة بالمسألة التالية التي ستسيطر على جدول الأعمال الاقتصادي الدولي في السنوات المقبلة: كيف يمكن وضع قواعد للتكامل العميق تتجاوز ماكان يعتقد بشكل تقليدي أنه «تجارة».

القواعد المتعلقة بالاستثمار الأجنبي: يقدر عدد الشركات عبر القومية في الوقت الحاضربـ37ألف شركة على نطاق العالم. وتسيطر هذه الشركات على ثلث مجموع أصول القطاع الخاص، ووصلت مبيعاتها إلى 5,5 تريليون دولار، وهو ما يضاهي الناتج القومي الإجمالي في الولايات المتحدة الأمريكية.

ويتنامى الاستثمار الأجنبي بصورة أسرع من التجارة. وتقوم غالبية البلدان بتحرير المجالين كليهما، وهناك بلدان نامية عديدة اتخذت اتجاها معاكسا لنفورها السابق من الاستثمار الأجنبي، معترفة بأنه قد يكون مصدرا لرأس المال النادر، وكذلك الإدارة والتكنولوجيا. وقد بدأ مستثمرو القطاع الخاص في الاستجابة إلى تحسين المناخ الاستثماري، وأن انصب أغلب اهتمامهم على آسيا، ولا سيما الصين، تليها أمريكا اللاتينية وأوروبا الشرقية، مع اهتمام ضئيل جدا بأفريقيا. ويقوم الاستثمار الأجنبي المباشر وفي محفظة الأوراق المالية حاليا بسد الفجوة في التدفقات الخاصة إلى معظم البلدان النامية والتي نشأت من جراء انهيار الإقراض المصرفي بعد أزمة الديون.

ولو أردنا أن تتزايد التدفقات من رأس مال القطاع الخاص المستثمر

في أسهم، وتنتشر على أساس مستديم وطويل الأجل، فلابد من تحقيق التوازن في الحقوق والواجبات بين البلدان المضيفة والمستثمرين. إن المستثمرين يتطلعون إلى معاملة وطنية غير تمييزية، تتيح لهم أن يتنافسوا كأنداد مع المستثمرين المحليين. ويمكن للبلدان المضيفة من ناحيتها أن تتوقع على نحو معقول سلوكا مسؤولا من جانب المستثمرين. ولكن ثمة خطرا يتمثل في أن تتبع الشركات الخاصة ممارسة تقييدية معادية للمنافسة بغية الحد من التجارة وتحقيق أرباح احتكارية وذلك ما لم تكن هناك آليات لإنفاذ المنافسة. وهناك تحالفات إستراتيجية يجري تشكيلها في بعض الصناعات، والتي يمكن أن تشكل غطاءً للممارسات الاحتكارية. والمستهلكون في كل مكان، والدول الصغيرة أو الفقيرة التي لا تتوافر لها قوة مساومة كبيرة، هم على الدوام ضحايا الرأسمالية الاحتكارية، على حين يحققون أكبر المكاسب من نظام تعددي قوي يفرض المنافسة على الصعيدين الدولي والوطني.

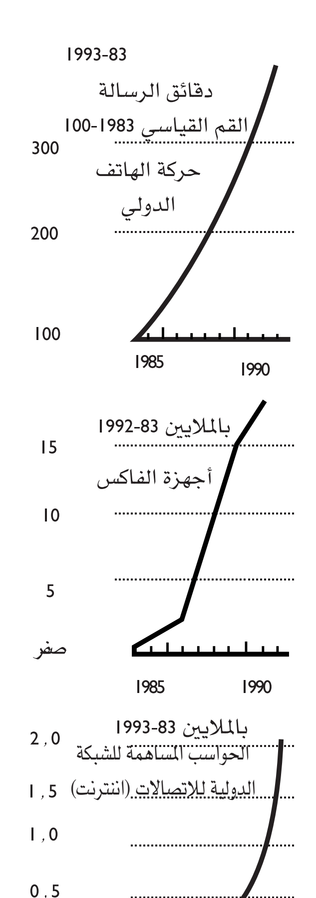
وتعتبر مجموعة قوانين الأمم المتحدة للمارسات التقييدية بمنزلة خطوة مفيدة وإن كانت محدودة. ويتعين على المنظمة العالمية للتجارة أن تعتمد مجموعة فعالة من قواعد المنافسة، ونقترح إنشاء مكتب عالمي للمنافسة، يكون مرتبطا بالمنظمة العالمية للتجارة، وذلك من أجل توفير الإشراف العام على جهود الإنفاذ الوطنية والتغلب على حالات التضارب بينها.

وتتطلب «عولمة» الأنشطة التجارية والاقتصادية أيضا توفير قواعد للسلوك تتجاوز سياسات المنافسة. إذ إن مساوىء مثل «الفساد» شائعة. وبالرغم من أن بعض الشركات لديها معايير أخلاقية عالية، إلا أن هناك شركات أخرى تخفي الممارسات السيئة وراء السرية التجارية. ويمثل الفساد ظاهرة ضخمة تثير الانزعاج بصورة عميقة في مجتمعات عديدة. وتنشأ هذه الظاهرة غالبا من الإفراط في التنظيم على أنه حتى لو أمكن إزالة كافة عوامل الإغواء الواضحة، فإن كل المجتمعات ستحتاج إلى اليقظة المستمرة.

ومن بين العوامل الرادعة القوية للفساد في الشركات فصحه والتشهير به.، ولهذا السبب نعرب عن تأييدنا «للهيئة الدولية من أجل الشفافية» وغيرها من المنظمات غير الحكومية التي تلتزم بمكافحة الفساد في

المعاملات التجارية الدولية عن طريق تعبئة الوعي بالأخطار ورصد المفاسد.

وسوف تتعذر إدارة الشؤون العالمية عن طريق الاتفاقات المتعددة الأطراف التي تحدد القواعد الدنيا لسلوك الشركات. فليس من مصلحة أحد السماح لمعايير السلامة بأن تنزلق إلى المستوى الذي أتاح وقوع كارثة بهوبال. وهناك مجالات وضعت فيها الوكالات الدولية المعايير الضرورية، وتعتبر شهادة معايير استخدام المبيدات المعتمدة عالميا نموذجا مناسبا لهذا المبدأ في التطبيق.



وكانت المحاولات السابقة الرامية إلى التفاوض بشأن وضع مجموعة شاملة من القوانين في إطار الأمم المتحدة قد أخفقت في أوقات سادها قدر كبير من المجابهة. إلا أنه تتوافر الآن درجة كبيرة من الالتقاء حول المواقف والمصالح المشتركة المتعلقة بإنشاء نظام يدعم الأعمال التجارية ولكنه يجرم المفاسد. (وفي الوقت الحاضر تسعى الولايات المتحدة، على سبيل المثال، إلى وضع مجموعة قوانين جمعية لكبح الممارسات المنحرفة) ويتعين على المنظمة العالمية للتجارة والأمم المتحدة أن تتفاوضا معا بشأن وضع مجموعة قوانين فعالة للاستثمار الدولي، مع الاعتماد على النجاح الكبير الذي حققته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في إنجاز مجموعة قوانين اختيارية فيما بين الدول الأعضاء فيها. وهناك مجال طيب تماما للتعاون من أجل تحقيق قدر أكبر من التنسيق بين الحكومات، على سبيل المثال، بشأن رصد الحسابات المصرفية غير

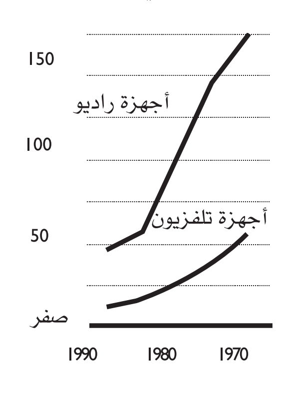
المشروعة فيما وراء البحار والغش التجاري. وعلاوة على الحكومات، هناك أدوار يمكن أن يقوم بها قطاع المنظمات غير الحكومية، كما اتضح في نشاط الهيئة الدولية الدولية من أجل الشفافية.

وإضافة إلى ذلك، فنحن نميل إلى الاقتراح الذي يدعو إلى أن تقوم منظمة دولية-ربما تكون المنظمة العالمية للتجارة لو كانت لديها القدرة على ذلك-بالتفاوض بشأن مجموعة من القواعد المتعلقة بالاستثمار، ومنح شهادات الاعتماد مقابل رسم متواضع للشركات عبر الوطنية التي تقبل المبادىء الأساسية للسلوك السليم المنصوص عليها في مجموعة القوانين التي تناولناها تواً، وسيشكل هذا المخطط حافزا للشركات التي ترغب في أن تحظى بمكانة دولية، وقد يساعد في فضح المتسللين بليل الساعين لربح عاجل لا يستحقونه. ويجب أن ترحب الشركات عبر الوطنية المسؤولة-وهي الغالبية الكبرى-بوضع اتفاق عالمي واضح يعترف بملكيتها وحقوقها المعينة الأخرى.

قواعد للاتصالات والشبكات العالمية: من بين القضايا المثارة حديثا والمنطوية على أهمية كبيرة نظام إدارة الشئون العالمية الذي سيتواكب مع ميادين الاتصالات السلكية واللاسلكية والوسائط المتعددة السريعة التوسع والمتزايدة التعقيد والمتداخلة.

إذ تتطور تكنولوجيات الاتصالات، التي سوف تشكل الطريقة التي يعمل بها الناس ويقومون بأعمالهم التجارية ويتسوقون ويسافرون ويسترخون ويديرون علاقاتهم الشخصية بسرعة كبيرة. ويجري تطوع هذه التكنولوجيات وتطبيقها عن طريق الروابط المشتركة بين الشركات فيما جرت العادة على اعتبار صناعات متميزة منفصلة-الاتصالات السلكية واللاسلكية، والتليفزيون، والترويح، واستخدام الحاسوب، والفضاء الجوي، وحتى السكك الحديدية والكهرباء-وهي الصناعات التي أخذت هوياتها تصبح غير واضحة المعالم بشكل متزايد.

وتتاح في الوقت الحاضر خيارات تكنولوجية رئيسية: الكابلات المصنوعة من ألياف ضوئية مقابل الاتصالات اللاسلكية، والنظم الرقمية مقابل نظم الحسابات بالقياس، والاتصالات بواسطة الأقمار الصناعية ذات الارتفاع العالي والمنخفض. وتبزغ الآن إمكانات في شكل اتصالات متعددة الوسائط



(من قبيل الهاتف الذي يستطيع إرسال صور مرئية)، وشبكات تبادلية الفعل (حيث لا يعود التليفزيون جهازا سلبيا، بل يستجيب لمشاركة المشاهدين).

إن في مقدورنا أن نميز في الوقت الحالي الشكل الإجمالي لشبكات الاتصال في المستقبل، ولكن الشكل المحدد سوف يعتمد بدرجة كبيرة على عملية المنافسة داخل السوق والهياكل التنظيمية على الصعيدين الدولي والوطني. ويعد الوضع الآن مماثلا-وإن كان يجري بسرعة أكبر-للمنافسة بين الاتصالات في القرن التاسع عشر، عندما استجابت خطوط السكك الحديدية، والقنوات، والطرق، وخطوط الهاتف، والشحن البحري، بمستويات مختلفة من السرعة، للإمكانات التكنولوجية الحديثة والمطالب الخاصة بالعصر الصناعي الجديد.

واستجابة لهذه الإمكانات الجديدة، تتحرك شركات الاتصالات الكبرى بسرعة من أجل تدعيم التحالفات عبر الحدود الصناعية والجغرافية أو من أجل تحقيق وفورات الحجم، وإحداث أكبر عمليات دمج وانتقال ملكية شهدها العالم حتى الآن.

وسوف تتأثر عملية التغير التكنولوجي والاستجابة التجارية بصورة ضخمة بالسياسات الحكومية في الخصخصة، والتنظيم، وإلغاء القيود. وحتى الآن، تجري الأنشطة التنظيمية بصورة طاغية على الصعيد الوطني- وينطبق الأمر ذاته على المحاولات الطموحة لإنشاء «طرق سريعة مزدوجة الاتجاه للمعلومات» في البلدان الصناعية الكبرى. وقد طور معظم البلدان شبكات تستند إلى احتكارات وطنية في الاتصالات السلكية واللاسلكية، والإذاعة. بيد أن هناك آثارا عالمية هائلة لهذا الاتجاه.

ويقوم الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية بدور يستحق

الاحترام، وإن كان قليل البروز في تحقيق التوافق بين المعايير، وتقديم المساعدة التقنية للبلدان النامية، ولكن طريقة عمله قامت على أساس التعاون بين الاحتكارات الوطنية: وهو عالم آخذ في التلاشي الآن. وقد قامت اتفاقية «الجات»، والتي توفر القواعد المتعلقة بالمنافسة، بدور صغير جدا في هذا القطاع حتى الآن. وعموما، تعتبر الإدارة العالمية في هذا المجال متخلفة بدرجة كبيرة، وقد يطغى عليها في المستقبل القريب تسارع خطى التغير التقني والتنمية التجارية.

وحتى على الصعيد الإقليمي يتخلف جهد الاتحاد الأوروبي لتحقيق التكامل عن الجهود التي تقوم بها قطاعات أخرى، ويرجع ذلك جزئيا إلى عادة تأميم الاحتكارات، ويجب أن تعطى الأولوية العليا لدراسة كيفية إنشاء نظام للإدارة العالمية للإشراف على «مجتمع المعلومات العالمي» من خلال نهج تنظيمي مشترك.

وفي هذه المرحلة، يكفي أن نضع صورة إجمالية لبعض المشاكل التي يتعين لمثل هذا النظام أن يعالجها. وإحدى هذه المشاكل هي المنافسة. ففي الوقت الحاضر، تتمثل المهمة الرئيسية التي تواجه الحكومات في فتح الاحتكارات الوطنية المحمية أمام المنافسة. إلا أنه في الأجل الطويل، ستكون القضية الأساسية هي الشركات العالمية الضخمة، والتحالفات التي قد تكون قادرة على ممارسة سيطرة احتكارية على تدفقات المعلومات، ويتسم هذا الموضوع بحساسية خاصة في ميدان الإعلام، حيث تسيطر حفنة من الشركات الآن على قنوات التلفزيون الفضائية. ومن الأمور ذات الأهمية الحيوية ضرورة أن تضع المنظمة العالمية للتجارة مجموعة من القواعد المتفق عليها تكفل تيسير الوصول للسوق في ظل نظام عالمي أكثر تحررا للاتصالات السلكية واللاسلكية وتضع بعين الاعتبار الحاجة إلى ضمان المنافسة.

ويتمثل الشاغل الثاني في توزيع بعض الموارد النادرة عالميا، مثل حزم الموجات اللاسلكية، وقنوات الأقمار الصناعية (على الرغم من أن التغير التكنولوجي يخفف من هذه القيود في المجالين). ويعتبر التعاون المتعدد الأطراف عاملا رئيسيا لإقامة هيكل تنظيمي فعال ومنصف يأخذ في اعتباره البلدان التي لديها في الوقت الحاضر تكنولوجيا متخلفة. وأحد

الطرق اللازمة للتوفيق بين هذه الأهداف هو بيع التراخيص لاستخدام الموارد النادرة بالمزاد العلني، وإعطاء البلدان الفقيرة توزيعا تفضيليا يجعل باستطاعتها أن تبيع ما يخصص لها أو تؤجره إذا لم تستخدمه.

وتعمل الخيارات التكنولوجية الجديدة على إزالة بعض مشاكل الوصول، بيد أن هذه الخيارات لا تمثل إلا نواحي الوصول الطيعة. ولا تتوافر للفقراء سبل الوصول إلى الطرق السريعة مزدوجة الاتجاه للمعلومات، لأنهم يفتقرون إلى كل من الوسائل-الحواسيب الشخصية، وأجهزة الهاتف، وأجهزة تحويل الإشارات-والتعليم والمهارات المطلوبة لإدارتها على حد سواء. أما البلدان النامية الأكبر مثل الصين والهند، فقد بدأت عملية القفز إلى العصر الحديث مستخدمة في ذلك توليفة من القدرة التكنولوجية المحلية والمستثمرين الأجانب باعتبارهم موردين للشبكات، إلا أن بلدانا عديدة ستحتاج إلى قدر كبير من المساعدة لإدارة هذه العملية دون أن يتم تهميشها أو استغلالها، ومن المهم أيضا أن تكون هذه البلدان قادرة على القيام بدور نشط في عملية وضع المعايير، والتي سوف تؤثر في الأجيال المقبلة إن لم يكن الجيل الحالي.

وتتصل المشكلة الثالثة بالاتجار في السلع الأقل استصوابا. وقد تلوث تدفق المعلومات من خلال الشبكة الدولية للاتصالات (Internet) بالفعل، على سبيل المثال، بالفن الإباحي المعالج بالحاسوب. ومن المشكوك فيه أن تستطيع الحكومات وقف هذه القنوات الجديدة للاتصال حتى لو أرادت ذلك. إلا أن هناك حاجة ملحة إلى تفاهم مشترك حول مايمكن تنظيمه، وما يجب تنظيمه على الصعيد الدولي.

السلع الأولية: بالنسبة للعديد من البلدان، تكون المناقشة حول تحرير التجارة والوصول إلى الأسواق مناقشة أكاديمية إلى حد ما، لأن صادراتها تعتبر من المنتجات الأولية بصورة غالبة. وعموما، تعتبر الصادرات الصناعية ذات قيمة للبلدان النامية أكبر من قيمة المواد الخام، بما في ذلك النفط. إلا أن ذلك يعكس بشكل جزئي الأسعار الكاسدة للسلع، كما لا تزال المواد الخام تسيطر على الصادرات بالنسبة لعدد كبير من الدول الصغيرة المنخفضة الدخل. فقد استحدثت شيلي، التي تحولت في وقت مبكر إلى الإصلاح الاقتصادي الحر وذات الاقتصاد المتطور ، مجموعة واسعة من

الصادرات غير التقليدية في غضون العشرين سنة الماضية. بيد أنه في بداية التسعينيات، كان النحاس لا يزال يمثل 50 في المائة من صادرات شيلي.

إن التنويع في التصنيع ليس سهلا، أو كفؤا بالضرورة. ويتمثل التدفق الاستثماري المباشر والمحدود إلى أفريقيا بصورة غالبة، في النفط والتعدين، وبدرجة أقل في الزراعة القائمة على المزارع الكبيرة، وليس هذا الاتجاه غير مستصوب من حيث المبدأ. إذ إن بعض البلدان (أستراليا، كندا،وإلى حد ما الولايات المتحدة) أصبحت غنية اعتمادا على الصادرات من السلع، في حين حققت بلدان أخرى (ماليزيا، بتسوانا، ودول الخليج) نموا سريعا من صادرات المواد الخام.

ومع ذلك، تطرح السلع مشكلات خاصة، وعلى وجه الخصوص عدم استقرار الإيرادات. فقد لا تهتم البلدان الغنية كثيرا بمساندة اتفاقات السلع للإبقاء على الأسعار ثابتة-مع أنها كانت تشعر بسعادة بما يكفي للتساهل مع الاتحادات الاحتكارية بالنسبة لسلع أساسية مجهزة من قبيل الألومنيوم عندما كانت ملائمة لها، وأن تنفذ سياسات للدعم الزراعي بالنسبة لمزارعيها تنتهك صراحة المبادىء التي توصي الآخرين بالالتزام بها.

والواقع أن الدعوى بشأن التركيز على تثبيت الإيرادات المواتية للسوق بدلا من تنظيم أسعار السلع الأساسية، قد حققت انتصارا جوهريا. إلا أن هذا الانتصار لم يتمثل في درجة من الدعم لمرفق تثبيت الإيرادات التابع لصندوق النقد الدولي، والذي كان يمكن جعله قوة كبيرة تساعد البلدان المنخفضة الدخل التي تعتبر الضحايا الأساسيين في التحركات الشاذة في أسعار السلع الاستهلاكية وإيراداتها. ولو كان قد تم تعزيز هذا التسهيل كيما يشمل دعم الفائدة بالنسبة للبلدان المنخفضة الدخل، لساعد البلدان الأكثر حاجة إلى المساعدة ولكنها أقل قدرة على تحمل تمويل القروض بشروط تجارية.

وفي عصر يشهد تغيرا تكنولوجيا سريعا، فإن الاستخدامات الجديدة للسلع الأولية وعمليات تطوير بدائل تركيبية تجعل ركوب قطار الأسواق الدولية للسلع ذي الارتفاعات والانخفاضات المفاجئة أشد صعوبة بالنسبة

لكثير من المجتمعات المحلية المتخصصة التي تعتمد عليها. ويكفل التركيز والتخصص لمجتمعات التعدين والزراعة قدرا من القوة وعدم المرونة لا يسهل أن يتوافق مع وصفات السوق. ويمثل هذا تحديا استراتيجيا لإدارة شؤون المجتمع العالمي.

وسيتطلب ذلك أن تكفل الموارد المجمعة للشركات العملاقة، وقادة المجتمع، والدول، والمنظمات الدولية ألا يحرم العالم من المكاسب المطلوبة بإلحاح من المواد الجديدة وتكنولوجيات الطاقة نتيجة لانبعاث السياسة الحمائية الدفاعية، ولا أن تستأصل بصورة فعالة من جراء الخسائر التي تلحق بالمنتجين التقليديين لمنتجات متنوعة مثل السكر والمطاط.

صندوق النقد الدولي والاستقرار الاقتصادي العالمي

على الرغم من الانفعالات التي أثارتها مشروطية صندوق النقد الدولي، فإن المشاكل ترتبط الآن عادة بأساليب عمل النظام الاقتصادي العالمي ككل.

منذ خمسين عاما مضت، وفر تأسيس نظام بريتون وودز قواعد لأسعار الصرف والمدفوعات، بالإضافة إلى إنشاء مؤسستين جديدتين-صندوق النقد الدولي والبنك الدولي-للإشراف على التعاون الدولي. وسوف نلقي نظرة فاحصة على هاتين المؤسستين بصورة منفصلة، وفي سياقات مختلفة، على الرغم من أدوار المؤسستين تتداخل بدرجة كبيرة في بعض النواحي، وخاصة فيما يتعلق بقروض التصحيح الهيكلي.

نشوء النظام وتطوره

خلال عشرين السنة الماضية، حدثت عولمة للأسواق المالية الخاصة، والتي تعد إلى حد ما نتاجا للثقة الناجمة عن نظام ما بعد الحرب. وإن سهولة حركة التدفقات المالية الضخمة-والتي تتجاوز الآن التجارة من حيث تأثيرها في أسواق العملة-تولد فرصا للاستخدام الأكثر كفاءة لرأس المال. بيد أنها تعرض أيضا بلدانا فرادى، والاقتصاد العالمي ككل، إلى درجة أكبر من عدم الاستقرار. وفي الوقت نفسه، فإن البلدان الكبرى أقل التزاما بالتعاون الاقتصادي الحكومي الدولي.

وقد أثارت عملية التكامل هذه تساؤلات حول دور صندوق النقد الدولي، الذي كان قد أنشىء أصلا للحفاظ على نظام يقوم على أساس أسعار صرف ثابتة لكنها قابلة للتعديل،. وفي سنواتها الأولى، كانت هذه المنظمة تقوم بدور مهم في مساعدة البلدان التي تعاني من ضغوط تتعلق بالتصحيح بموجب هذا النظام. وقد أفضى التخلي عن الرقابة على الصرف-وصعوبتها العملية-إلى أن تتحدد أسعار الصرف الرئيسية بصورة غالبة الآن حسب السوق، إلا عندما تكون مقيدة (وبصعوبة فقط) بالتزام بتحقيق التوافق الشامل للسياسات مثلما هي الحال في الاتحاد النقدي الأوروبي الذي لا يزال في مرحلة جنينية.

وسوف تساعد الأسواق المالية في أغلب الأحيان وإن لم يكن بشكل حتمي، على المساعدة في تصحيح الاختلالات الرئيسية. ولقد مرت أيضا فترات طويلة شهدت فيها العملات درجة كبيرة من المبالغة في تقييم أسعارها أو خفضها من حيث القيمة الحقيقية، مما كان له آثار جانبية خطيرة مثلما حدث مع نمو الاتجاه الحمائي في الولايات المتحدة عندما ارتفعت قيمة الدولار بقوة.

إن إحدى السمات المتصلة بالاقتصاد العالمي هي أن السيولة قد تحولت، في الواقع، إلى القطاع الخاص عن طريق أسواق رأس المال الدولية، ولا يمثل احتياطي العملة لدى صندوق النقد الدولي-حقوق السحب الخاصة-في الوقت الحاضر، إلا نسبة ضئيلة من السيولة العالمية. وتقع مسؤولية الحفاظ على مستويات من السيولة الوطنية تتوافق مع الاقتصاد الحقيقي المتوسع، على عاتق المصارف المركزية، والتي ينظر إليها بصورة متزايدة (خصوصا في الولايات المتحدة، واليابان، وألمانيا، وفرنسا) على أنها مستقلة عن حكوماتها فضلا عن استقلال كل منها عن الآخر، ولعل مايتبقى من الإدارة الدولية للاقتصاد الكلي هو التحويلات العرضية فيما بين حكومات مجموعة السبعة عندما يتم تقديم النصائح بشأن الاختلالات.

ويتمثل أحد أوجه الضعف الأخرى في النظام الحالي في التباين الكامن بين البلدان التي لا تستطيع الحفاظ على سيولة خارجية كافية (أو قدرة على الدفع) إلا بالاقتراض من صندوق النقد الدولي-نظرا لأنها قد فقدت، أو أنها لم تكسب أبدا وصولا إلى الأسواق الرأسمالية الخاصة-والبلدان

التي ليست لديها حاجة إلى التمويل المالي. وكان آخر بلد غني اضطر إلى الاقتراض من صندوق النقد الدولي هو المملكة المتحدة، منذ عامين مضيا، وقد استطاعت البلدان التي تصادف حالات متكررة من العجز في الميزانية، أو حالات عجز في الحسابات الجارية، أن تمولها عن طريق الاقتراض المحلي أو الأجنبي في أسواق رأس المال.

وتنفرد الولايات المتحدة الأمريكية بالتمتع بترف القدرة على الاقتراض بعملتها الخاصة في الخارج، ثم تخفض بعد ذلك قيمة التزاماتها في التسديد. أما البلدان ذات الفائض مثل اليابان فلم تواجه سوى الضغوط غير المباشرة المتمثلة في ارتفاع قيمة سعر الصرف الحقيقي. وفي نهاية الأمر، تمارس قوى السوق ضغطها الحتمي. غير أن البلدان الكبرى كانت قادرة في حالات كثيرة على إجراء التصحيح في خطى متمهلة، متجاهلة آثار سياساتها على البلدان الأخرى، وهناك نموذج بارز يتمثل في أسعار الفائدة طويلة الأجل المرتفعة على الصعيد العالمي والتي حدثت نتيجة للاقتراض الضخم من جانب الحكومة الأمريكية لسد العجز المستمر في ميزانيتها.

ويؤدي التباين في المعاملة إلى حالة عدم استقرار في الاقتصاد العالمي، ويمارس ضغطا غير متناسب على الاقتصادات الأضعف حتى تقوم بعملية تصحيح. وقد تحول صندوق النقد الدولي بصورة متزايدة عن دوره الرئيسي الأصلي إلى دور يكفل قيام المقترضين في البلدان النامية والبلدان الشيوعية السابقة بتلبية الشروط المتشددة سياسيا للحصول على تمويل لميزان المدفوعات (ومعها ختم التصديق على اجتذاب تدفقات أخرى رسمية وخاصة).

ومع ذلك فقد أخفقت في السنوات الأخيرة برامج عديدة لصندوق النقد الدولي حتى في تحقيق هذه الأهداف. فقد نهض صندوق النقد الدولي بصورة متزايدة بمسؤولية تمويل ميزان المدفوعات في البلدان المنخفضة الدخل، ولاسيما في أفريقيا، والتي تعاني من مشاكل عميقة الجذور مقترنة بإيرادات سلعية كاسدة، وديون خارجية، وأوجه فشل سياسية محلية خطيرة، وفي حالات كثيرة مشاكل خطيرة تتعلق بعدم الاستقرار السياسي، والمشاكل المتراكمة للانهيار الاقتصادي. وقد عملت الأدوات

التقليدية الخاصة بالتثبيت المالي والنقدي وتصحيح سعر الصرف، بشكل متباطىء، لو كانت قد عملت أصلا، في هذه البلدان. وعلى الرغم من اتباع نهج طويل الأجل للتصحيح وتقديم القروض بشروط ميسرة بموجب تسهيلاته للتصحيح الهيكلي، فإن نتائج برامج صندوق النقد الدولي هذه كانت في أغلب الأحيان مخيبة للآمال.

وهناك مشكلة ذات صلة تتمثل في استجابة النظام الاقتصادي الدولي غير المتكافئة للصدمات الكبيرة. إذ إنه حيثما تعرضت مصالح مجموعة السبعة لمؤثرات خطيرة تمت معالجة هذه الصدمات بسرعة وفعالية. فالانهيار الذي تعرضت له بورصة الأوراق المالية في عام 1987، لم تكن له الآثار الفظيعة نفسها كما حدث في عام 1929، نظرا لأن السلطات في البلدان الكبرى قد تصرفت بسرعة وفي تناغم من أجل حقن اقتصاداتها بالسيولة. إلا أنها لم تتصرف بنفس هذه العجلة بعد حدوث أزمة الديون. فقد مضت فترة تتراوح بين أربع وخمس سنوات قبل أن تضاف مسألة خفض الديون إلى قائمة الخيارات، وحتى إلى يومنا هذا، لا تزال إجراءات تخفيف الديون، موضع شكوى، ولم تتقدم بالقدر الكافي.

لقد طولبت البلدان المستدينة بأن تخفض وارداتها (ومعدلات نموها) وأن تحقق فائضا تجاريا بغية إجراء تحويلات صافية للدول الدائنة لها. وكان يتعين على أية حال إجراء تصحيح مؤلم. بيد أن انعدام الدعم المالي الخارجي وتخفيف الديون بشكل أكثر سخاءً، جعلا عملية التصحيح أشد إيلاما واستطالة مما كان يمكن أن تكون عليه. ونتيجة لذلك، لا تزال هناك بلدان كثيرة في أفريقيا وبعض البلدان في أمريكا اللاتينية تصارع للتغلب على عواقب أزمة الديون.

وليست البلدان المستدينة هي التي تعاني وحدها من «عقد التنمية الضائع» فقد جلب التصحيح المتباين-والذي يتضمن انكماشا إلزاميا من جانب البلدان المستدينة دون اتخاذ إجراء تعويضي يتعلق بسياسات الاقتصاد الكلي من جانب البلدان الدائنة-نزعة انكماشية إلى الاقتصاد العالمي. وأصبح النمو والعمالة في بلدان العالم الغنية أقل مما كان يتعين أن يكونا عليه لو أن البلدان النامية كانت قادرة على التوسع بمعدلات أقرب إلى إمكاناتها الإنتاجية.

إصلاح النظام

في عالم يتسم بعولمة أسواق رأس المال الخاصة يصبح من غير المحتمل أو من غير المستصوب إعادة إنشاء نظام لأسعار الصرف الثابتة وسيطرة القطاع العام القوية على النظام النقدي الدولي. فقد أفلت مارد السوق فعلا من الزجاجة، بيد أن هناك مهام لها شأنها يتعين على صندوق النقد الدولي أو أحد الأوصياء الآخرين على النظام المالي الدولي القيام بها، وهي مهام تزداد إلحاحا.

عدم استقرار النظام والتنظيم الحذر: يتميز النظام الدولي الحالي بالمرونة، ولكنه يعاني أيضا من بعض أوجه القصور الكبيرة التي يقتضي الأمر أن يعالجها إصلاح النظام الاقتصادي الدولي. ولعل أكثرها خطورة هو خطر عدم الاستقرار في نظام على درجة عالية من التكامل والاعتماد المتبادل يعتمد بصورة حصرية تقريبا على الانضباط الذاتي للحكومات وآليات التصحيح الخاصة بالأسواق.

ومن شأن اعتماد النظام النقدي الدولي على أسواق رأس المال الخاص أن يعرضه لخطر انهيار الثقة في النظام ككل. والتاريخ الاقتصادي تتناثر في مسيرته الانهيارات المالية، ولم يكن مستطاعا تفادي حدوث انهيار مصرفي عالمي في الثمانينيات إلا لأن البلدان النامية المستدينة أجبرت على الاستمرار في تسديد مدفوعات الفائدة، ومن ثم أمكن تجنب إعسار المصارف على نطاق واسع-ومن شأن تنامي الاعتماد المالي المتبادل أن يزيد من خطر انتشار الهلع إذا ما انهار النظام في إحدى نقاطه الأضعف. ولا يمكن التنبؤ بالمكان الذي سيومض فيه البرق في المرة التالية، إلا أن القلق بشأن الأسواق في بعض المستندات المالية الجديدة، مثل الصكوك المشتقة، تعتبر بمنزلة تحذير ينذر بالعواصف المقبلة التي يمكن أن تهدد النظام. ومن الضروري أيضا أن توضع في الاعتبار بعض العوامل الجديدة المزعزعة للاستقرار مثل الدور الذي تقوم به المبالغ الضخمة من أموال المخدرات.

وتقع مسؤولية الإشراف المصرفي على الصعيد العالمي في الوقت الحاضر على عاتق رجال المصارف المركزية الذين يجتمعون تحت رعاية مصرف التسويات الدولية بمدينة بازل في سويسرا. ولقد كان للجهود التي بذلوها لتعزيز السيولة في المصارف في مختلف أرجاء العالم عن طريق

نسب كفاية رأس المال، آثار بعيدة المدى في السلوك المصرفي. أما أسواق الأوراق المالية العالمية فتقع مسؤوليتها على عاتق مجموعة غير رسمية أخرى، وهي المنظمة الدولية للجان الأوراق المالية. ويحتمل، إن لم يكن مؤكدا، أن تكون هذه الشبكات هي أفضل دفاع ضد إخفاق النظام، وإحدى المهام ذات الشأن لمجلس الأمن الاقتصادي المقترح هي مداومة الإشراف العام لا بالتدخل في أساليب عمل هذه الهياكل الإشرافية التعاونية، بل بتقصي ما إذا كانت كافية ومناسبة، وأن يتصرف في الوقت المناسب عندما يتهددها الخطر.

التصحيح وصندوق النقد الدولي: ستكون هناك حاجة متواصلة إلى التصحيح البعيد المدى، وخصوصا في البلدان النامية والبلدان الشيوعية السابقة التي تعاني من العجز والمديونية بدرجة خطيرة، والتي لا تستطيع أن تغطي حالات العجز بالاقتراض من السوق.

وفي بعض الحالات، كان التصحيح مؤلما ومثيرا للسخط، نظرا لأنه لم ينجم أساسا أو فقط عن إخفاق السياسات المحلية، بل عن الصدمات الخارجية، وعن العيوب القائمة في بلدان أخرى لم تتعرض لضغوط مماثلة لتقوم بالتصحيح. والأمر الذي نختلف فيه مع بعض منتقدي النظام الاقتصادي الدولي، هو جعل صندوق النقد الدولي كبش الفداء فيما يتعلق بإخفاقات تكمن في أماكن أخرى. وعلى الرغم من أن هناك انتقادات مشروعة لبرامج معينة للصندوق، فإن الكثير منها يتعلق بتجربة التطبيق المكثف للمشروطية في الماضي. وعلى الرغم من الانفعالات التي أثارتها مشروطية صندوق النقد الدولي، فإن المشاكل تكمن الآن في أغلب الأحيان في أساليب عمل النظام الاقتصادي العالمي ككل وليس صندوق النقد الدولي.

وقد أقام بعض البلدان المقترضة-وأحدثها الهند والمكسيك-علاقات مُرضية وعملية مع الصندوق. ويرحب معظم عملاء صندوق النقد الدولي الآن بمساعداته، ويودون لو حصلوا على المزيد منها، وهم يرون أن المشكلة تتمثل أساسا في الافتقار إلى الموارد الخارجية لمواجهة تأثير التصحيح، ومن ثم تصبح التكاليف الاجتماعية للتصحيح مرتفعة جدا بدرجة لا تسمح بتبريرها سياسيا.

وفي بلدان عديدة، يمكن تحقيق إجماع سياسي حول ضرورة التصحيح

بشرط أن يكون هناك إطار زمني واقعي، وآفاق للانتعاش المبكر لمستويات المعيشة والذي يدعمه تمويل خارجي كاف. وحيث يكون إصلاح السياسات مفاجئا وقاسيا بدرجة كبيرة جدا، وحيث يبالغ في الاعتماد على التصحيح بدلا من دعم التمويل الخارجي، يكون هناك احتمال أن تفقد البرامج التأييد الجماهيري وتفشل، مثلما حدث لبرامج عديدة في أفريقيا.

ويتطلب الوفاء بهذا الدور بفعالية تمويلا كبيرا للتصحيح، وهناك حاجة ملحة تتمثل في توسيع قدرة صندوق النقد الدولي على توفير دعم لميزان المدفوعات من أجل تمويل حالات العجز والصدمات الدورية، على سبيل المثال من خلال تمويل تعويضي منخفض المشروطية مع تمويل ميسر عن طريق نافذة تخصص للبلدان المنخفضة الدخل.

التعاون الاقتصادي الدولي: تتمثل أخطر عيوب صندوق النقد الدولي في الوقت الحاضر في أنه انحرف بعيدا جدا عن دوره الأصلي في الإشراف على النظام النقدي الدولي والقدرة على ضمان ألا تكون السياسات الاقتصادية المحلية في البلدان الكبرى غير متسقة بصورة متبادلة مع بقية أطراف المجتمع الدولي أو ضارة بها.

وهناك بعض المضاعفات المحددة يتعلق أولها بأسعار الصرف: إذ إن النظام المرن لهذه الأسعار لا يعمل بالصورة المرضية التي ينبغي أن يكون عليها. فهناك قدر كبير من التقلب وسوء تكافؤ خطير في أسعار الصرف المهمة، وعلى الرغم من أن هناك أفكارا تقنية مناسبة متداولة لمحاولة تنظيم أسعار الصرف داخل حزم عريضة، فإن النقطة الأساسية هي أنه يتعين على البلدان الكبرى أن تطور عادة التشاور الأوثق بشأن سياسات الاقتصاد الكلي المفضية إلى تلاقي وجهات النظر. وهنا، تتوافر لنظام النقد الأوروبي، رغم الصعوبات الأخيرة التي يواجهها، تجربة فعالة من حيث إنه حقق فعلا درجة بارزة من التقارب وخصوصا في سياسات مكافحة التضخم والسياسات النقدية.

ونود أن نرى أيضا صندوق النقد الدولي وقد أصبحت لديه قدرة أكبر على دعم أسعار الصرف الإسمية، حيث لا تكون هناك مبالغة كبيرة في تقييمها، وذلك لمصلحة استقرار أسعار الصرف. وأن إدخال آلية الدعم المشترك للعملات أخيرا داخل اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية،

بالتوازي مع المحاولات المتواصلة لتثبيت الأسعار الإسمية داخل نظام النقد الأوروبي، يوحي بوجود وعي بمزايا الاستقرار. وهذا المنطق سليم على الصعيدين العالمي والإقليمي على حد سواء. ومن الممكن تحقيق تقدم ملموس في الاجتماعات الدورية للسلطات ذات الصلة بما فيها محافظو المصارف المركزية، تحت رعاية صندوق النقد الدولي، وذلك لضمان تحقيق التوافق في السياسات النقدية والمالية.

وثانيا: وهو يتصل بما سبق، يجب على الصندوق أن يقوم بدور رفيع المستوى وأكثر نشاطا في مراقبة سياسات الاقتصاد الكبرى، بما في ذلك إجراء مراجعات منتظمة ومفصلة لسياسات الاقتصاد الكلي تقوم بها الدول الأعضاء في المجتمع الدولي، الصناعية منها والنامية على حد سواء، وعلى الرغم من أن المراقبة تشكل بالفعل جانبا من ولاية الصندوق، فإن المعاملة المتباينة للبلدان المقترضة تعتبر مشكلة عميقة الجذور. ومن الممكن معالجتها جزئيا بجعل رأي صندوق النقد الدولي أكثر فعالية في إدارة الاقتصادات الكبرى، وهو ما يمكن أن يحدث لو توافر على الصعيد العالمي النوع نفسه من الالتزام بتقارب السياسات مثلما هو قائم في الاتحاد الأوروبي.

وثالثا: أن فعالية ومصداقية الصندوق سوف تتعزز عن طريق زيادة إصدار حقوق السحب الخاصة. إن اقتصادا عالميا متناميا يتطلب توسعا مستمرا في السيولة الدولية. وعلى الرغم من أن بعض البلدان قد اعترضت على الإصدار الضخم والعام لحقوق السحب الخاصة، لبواعث عامة تتعلق بمكافحة التضخم، فإن ثمة بلدانا عديدة لا تتوافر لها بسهولة فرص وصول ميسر إلى أسواق رأس المال الخاصة للحصول على السيولة. وقد دعا المدير العام ميشيل كامديسوس إلى إصدار جديد لحقوق السحب الخاصة، وهو موضوع أثاره العديد من البلدان في اجتماع صندوق النقد الدولي في مدريد في شهر أكتوبر 1994. وينبىء الموقف القوى الذي اتخذته البلدان النامية هناك-والتي رفضت اقتراحا بإصدار حقوق سحب خاصة رأته جد مفيد-بظهور نهج جديد يتعلق بقضايا الإدارة الاقتصادية. ويحظى صندوق النقد الدولي بمساندة قوية من أجل القيام بدور أكبر، من جانب البلدان النامية، التي ترى فيه وسيلة لإقامة نظام أقوى يستند إلى قواعد لإدارة شؤون المجتمع العالمي.

صندوق النقد الدولي والتنمية: أصبح صندوق النقد الدولي بصورة متزايدة الملاذ الأخير للحصول على القروض بالنسبة للبلدان، ولاسيما في أفريقيا، التي تعاني من صعوبات تبعث على اليأس تتعلق بالإعسار خارجيا، والفقر المفرط، والتصحيح. وقد تداخل دور صندوق النقد الدولي نتيجة لذلك وبشكل متزايد مع دور المؤسسة الإنمائية الدولية التابعة للبنك الدولي. ويحسب لصندوق النقد الدولي أنه استطاع أن يحول نفسه من غول يبعث على الرهبة إلى مصدر مقبول للمساعدة التساهلية.

على أنه ينبغي ألا يندمج صندوق النقد الدولي بصورة أوثق مع البنك الدولي ليصبح، في واقع الأمر، وكالة للتنمية. إذ إن ذلك لن يؤدي فقط إلى الخلط بين أدوار المؤسسات. بل إلى أنه سيدفع بصندوق النقد الدولي إلى اتجاه خاطىء تماما. إذ إن لصندوق النقد الدولي دورا قيما في تمويل البلدان النامية، وهو دور ساهم في تعزيزه مرفق التصحيح الهيكلي المعزز، والذي يقدم القروض بشروط تساهلية جدا إلى البلدان المنخفضة الدخل. وبوسعه أن يقدم المزيد في هذا المجال، وأن يعيد تقييم ممارسة فرض رسوم ذات صلة بالسوق، لإتاحة درجة أكبر من التساهلية في تناسب عكسي مع القدرة على الدفع، على أن دوره الأساسي طويل الأجل ينبغي أن يتمثل فيما استهدفه له مؤسسوه، أي توفير الإشراف على نظام النقد الدولي ككل، وليس فقط على أعضائه الأشد عوزا.

صنع القرار: تنشأ العديد من المشاكل في نظام النقد الدولي من الافتقار إلى الإرادة لإجراء التصحيح بسرعة وبصورة جذرية في البلدان الصناعية الكبرى، ومن التمثيل الناقص للبلدان الفقيرة في إدارة الشؤون الاقتصادية العالمية. وهذه المشكلة يمكن معالجتها بصورة واقعية بوسائل عديدة.

ولقد أوصينا من قبل بإنشاء مجلس الأمن الاقتصادي لإعداد مسح عام للاقتصاد العالمي.

وثانيا: يتعين إصلاح هياكل صنع القرار في مؤسسات بريتون وودز، فمن جهة أولى، يقتضي الأمر جعل أعمالها وقراراتها أكثر انفتاحا وشفافية. وفضلا عن ذلك، ينبغي جعلها أكثر ديمقراطية بمعنى أن تبتعد تماما عن الهيمنة القوية لعدد صغير من الاقتصادات القوية، ولعل أشد الطرق وضوحا لتحقيق ذلك هو تعديل أوزان الحصص، التي تحكم كم عدد الأصوات التي

تكون للدول الأعضاء ومن ثم مسؤوليتها وامتيازاتها لكي تعكس الواقع الاقتصادي.

ولقد كان القصد دائما أن يعكس عدد الأصوات الوزن الاقتصادي. وسوف يعني هذا في التطبيق استخدام أرقام الناتج المحلي الإجمالي استنادا إلى تعادل القوى الشرائية وليس الناتج المحلي الإجمالي التقليدي، وهو تغير سوف يفيد بشكل عام البلدان النامية، وفي الوقت الحاضر، يستخدم البعض، المقاييس الجديدة المتعلقة بنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي والناتج القوي الإجمالي للتدليل على أن بلدانا معينة ليست فقيرة بالدرجة التي تؤهلها للحصول على مساعدة. بيد أن النتيجة الطبيعية المترتبة على ذلك، هي أن لها أهمية اقتصادية كافية تؤهلها لتعزيز حقوقها في التصويت، يتم تجاهلها.

ولقد قامت «اللجنة المؤقتة» بدور مفيد عندما أتاحت للوزراء الفرصة لإجراء مناقشة بشأن القضايا المالية فيما بين الاجتماعات السنوية، ويمكننا تصور قيام مجلس الأمن الاقتصادي بالكثير من وظائفها، بيد أن إجراء بعض الإصلاح في هذه اللجنة هو أمر مستصوب في حد ذاته ومن أجل إرساء سوابق لمجلس الأمن الاقتصادي: وقف قاعدة إلقاء الخطب الوزارية (التي يمكن بدلا من ذلك قبولها للعلم بها وتسجيلها بصورة آلية)، وتخفيض حجم الوفود، وإنشاء لجان فرعية للنهوض بالمناقشات التقنية الجادة.

المساعدات الإنمائية ومحاربة الفقر

في عدد كبير من الدول يجري اقتسام فوائد النمو بطريقة غير منصفة بالمرة، ويتم إغفال أناس كثيرين في عملية التحديث أو حتى يضحى بها.

عندما عرضنا لمؤسسات اتفاقية بريتون وودز، حددنا عنصرين منفصلين: الالتزام في فترة ما بعد الحرب بتوفير الاستقرار النقدي، ودعم التنمية على الصعيد الدولي. قد شمل الاتجاه الأخير، في مراحله الحرجة، تعمير أوروبا في فترة ما بعد الحرب، ويشمل الآن بلدان مابعد مرحلة الشيوعية، ولكنه يعنى أساسا بالبلدان النامية.

وتتوافر الآن تجربة كبيرة فيما يتعلق بالأساليب المختلفة للتنمية، وليس هذا هو المكان المناسب لمحاولة عرض الآراء المتعلقة بالأسباب الأساسية

للفقر وطرق علاجه، بيد أنه من الأمور ذات المغزى أن هناك اتفاقا عريضا في الرأي بشأن العديد من العناصر: التزام قوي طويل الأجل بتحقيق معدلات مرتفعة من الادخار والاستثمار، زيادة الفرص الممكن إتاحتها إلى الحد الأقصى من خلال نظام تجاري خارجي المنحى، إطلاق سراح القطاع الخاص من إسار الضوابط البيروقراطية، تفهم أهمية تعزيز الاستدامة البيئية، الاستقرار المالي، خلق بعد اجتماعي قوي للسياسات يؤكد التعليم (ولاسيما للمرأة)، والصحة، وتنظيم الأسرة.

ويوفر الاتفاق العريض في الرأي في الوقت الحاضر، بشأن عناصر التنمية والتحول الناجحين، فرصة لم تكن متاحة عندما كان العالم مستقطبا أيديولوجيا، فرصة لتجربة نهج تعاوني من أجل التنمية يعتمد على تعاقد ضمني تكرس بموجبه الحكومات التي تتلقى المساعدة جهودها من أجل تحقيق التنمية طويلة الأجل ويحترم المجتمع المانح تعهداته بتقديم الدعم المالي.

وهذا لا يعني القول إن عملية التنمية والقضاء على الفقر عملية سهلة. بيد أن الطريق الذي سلكته بعض البلدان، ولاسيما في شرق آسيا، قد وفر الأمل في أنه يمكن، بالإرادة السياسية، تحقيق النمو السريع مقترنا بالتخفيض الناجح للفقر. وتوفر «ثورة المعلومات» إمكانات هائلة للفقراء، فضلا عن الأغنياء، من أجل توفير فرص الوصول إلى المعرفة التي تستطيع رفع المستويات المعيشية وتحسين نوعية الحياة، بشرط أن يتعلم الناس، ويتدربوا على الاستفادة منها.

بيد أنه في عدد كبير من الدول، يجري اقتسام فوائد النمو بطريقة غير منصفة بالمرة، ويتم إغفال أناس كثيرين في عملية التحديث أو حتى يضحى بهم، إن المطلب الضاغط الآن هو تحقيق منافسة دولية ومنح مكافآت مرتفعة لرأس المال النادر والمعرفة البشرية. وقد يفضي ذلك إلى توسيع الخط الفاصل بين الأغنياء والفقراء داخل المجتمعات ما لم تكن الحكومات على درجة عالية جدا من الوعي والتقدير، وتلتزم بضمان حصول كل المجتمع على الأصول الإنتاجية، والأرض، والتعليم.

وتقتضي مكافحة الفقر توافر إدارة جيدة، والتزاما بتحقيق التنمية على الصعيد الوطني مقترنة ببيئة اقتصادية دولية داعمة. والمشكلة الرئيسية

هي كيف يمكن لإدارة محسنة لإدارة شؤون المجتمع العالي أن تساعد البلدان التي يتفاقم فيها الفقر، والتي تقع أساسا وإن لم تكن جميعها في أفريقيا. إذ إنه حتى في الأماكن التي تحقق فيها تقدم ملموس في رفع مستويات المعيشة، كما حدث في شبه القارة الهندية وجنوب شرقي آسيا، لا يزال هناك مئات الملايين مهمشين وفقراء بصورة بائسة، وكثيرا ما كان ينظر إلى التحدي الذي يشكله الفقر الواسع النطاق من منظور المساعدة الإنمائية، وعلى وجه الخصوص المعونة المتعددة الأطراف. وسوف يظل هذا عنصرا حاسما ناقص الموارد، بيد أنه لابد أن تكمله عوامل أخرى، وخصوصا تيسير فرص وصول الصادرات كثيفة العمالة إلى الأسواق. على أنه ليس هناك شيء يمكن أن يحل، من حيث الأهمية، محل الالتزام السياسي الداخلي بالتغلب على الفقر.

التنمية والمساعدات: إعادة التفكير في مبادىء الإدارة

تتعرض برامج المعونة الرسمية في الوقت الحاضر لضغط متزايد في بلدان عديدة. ويذكر مايسمى بإجهاد المعونة لتفسير السبب في أن العالم الغني يحقق بالكاد (وبصعوبة متزايدة) نصف الهدف الذي يقضي بتخصيص 0,7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للمعونات الإنمائية الرسمية. وبحلول عام 1993، هبطت مستويات المعونة إلى 0,29 في المائة، وهو أدنى مستوى منذ أن تحددت هذه الأهداف.

وتذكر أسباب متعددة لإجهاد المعونة هذا، أولها: أن بعض البلدان الغنية نسبيا مشغولة الآن بمشاكل محلية. وأن الأمر يتطلب توافر بعض الشجاعة السياسية من أجل إرسال الأموال إلى الخارج عندما يكون هناك أناس في بلدك فقراء، وبلا مأوى، ومتعطلين. على أن هذه المشكلة ربما كانت مبالغا فيها. إذ إن الاستجابة أثناء العديد من حالات الطوارىء تكشف عن منابع عميقة للتضامن البشري يمكن استغلالها.

وثانيا: أن المعونة تعرضت لدعاية صحفية سيئة جدا، حيث هوجمت البرامج من جميع نواحيها من جانب أناس يشعرون بالقلق إزاء الإسراف، والفساد، وانتهاك حقوق الإنسان، وإهمال البيئة في البلدان المتلقية. وتبين التقييمات الجادة لبرامج المعونة أن هذه الشكاوى مبالغ فيها في أحيان

كثيرة، أو أنها ببساطة خاطئة، إلا أن هناك عددا من البرامج المعيبة يكفي لإثارة شكوك خطيرة في عقول المعنيين بذلك حتى الملتزمين، وهناك شكاوى في الجانب الآخر حول مصروفات الخبراء الأجانب.

وثالثا: أن الجهات المانحة تستخدم برامج المعونة في أحيان كثيرة لتعزيز الصادرات أو أولويات الأمن. إذ إن نصف ميزانية المعونة الأمريكية الهزيلة، على سبيل المثال، تذهب إلى مصر وإسرائيل، وحيث تطغى المصالح الذاتية على إيثار الغير، يصبح التشكيك في النوايا في البلدان المانحة والمتلقية على حد سواء أمرا غير مستغرب.

ولا يزال مبرر المطالبة بالمعونة التساهلية الضخمة قاهرا وملحا بالنسبة للبلدان التي لا تستطيع أن تجمع قدرا كافيا من رأس المال الخاص من أجل إدامة التنمية، والتي تلتزم باستخدام الدعم الخارجي من أجل تحقيق الأغراض الإنمائية الحقيقية. ولهذا السبب، فنحن نؤيد تماما هدف تخصيص 0,7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية. ومع ذلك، فنحن نسلم بأنه ينبغي إعادة التفكير في بعض الآليات والدوافع التقليدية لتقديم المعونة. وبالنسبة لغالبية البلدان النامية، ستكون التجارة-وخصوصا فرص الوصول إلى أسواق البلدان الصناعية-أهم كثيرا من المعونة. والمساعدة الرسمية يمكن أن تكون فقط سمة داعمة وتكميلية لهذه العملية، وليست بديلا عنها، ولكنها قد تعني، في حالات معينة، الفرق بين التنمية المستدامة والفقر المستمر، بل وبين الحياة والموت.

وعلى الرغم من أن الحجج المتعلقة بالنوعية والأهداف لا تزال مهمة، فإن العالم يتجه الآن إلى مفهوم جديد لمضمون المعونة، وإلى فلسفة جديدة للمعونة. ولهذه الفلسفة عناصر عديدة، أحدها يتمثل في فكرة التضامن بين الناس والتي قد تضيع في المعونة التي هي مجرد انتقال من بيروقراطية إلى بيروقراطية. ويرتبط بهذه الفكرة مفهوم المشاركة الإيجابية من جانب الناس داخل البلد المتلقي في تصميم المشاريع وتنفيذها.

ومن ناحية المانح، تعني هذه الفلسفة الاستفادة من تجربة برامج المنظمات غير الحكومية، وهي برامج صغيرة وإن كان التراكم يحيلها لبرامج كبيرة، ولا سيما تلك المتسمة بنوعية ابتكارية. وهناك أمثلة عديدة-تتدرج من التنمية الحرفية في المكسيك إلى كفاءة الطاقة في جامايكا-لكيفية إسهام

المنظمات غير الحكومية إسهاما كبيرا على الساحة. ونحن نؤيد بقوة الأفكار الداعية للبرمجة المشتركة لمعونة المنظمة غير الحكومية ، والتي تمارس في عدد من البلدان المانحة مع نسبة ثابتة من المعونة الرسمية لزيادة حجم الأولى وفعالية الأخيرة.

ويتضمن عنصر آخر في هذه الفلسفة الجديدة تغير العلاقة بين الحكومات المانحة والمتلقية، من الإحسان والاتكال إلى الاعتماد المتبادل والالتزام التعاقدي المشترك، وسيتعين على الفكرة القائلة إن المعونة هي شكل من أشكال الأعمال الخيرية الحكومية الدولية أن تفسح الطريق أمام المفهوم الذي يعتبر المعونة شكلا من أشكال الدفع مقابل خدمات مقدمة، حيث تعمل البلدان النامية، على سبيل المثال، كوصية على الأنواع النادرة والتنوع الأحيائي، وكمديرة للحراج المدارية.

ومن بين الآليات السياسية المقترحة للأخذ بنهج جديد يقوم على المصالح المتبادلة نظام التعاقدات بين البلدان المانحة والمتلقية والذي يجري بموجبه التفاوض بشأن صفقة لتقديم المعونة وتخفيف عبء الديون مقابل تقديم مجموعة متنوعة من الخدمات البيئية. ومن الواضح أن أفكارا من هذا القبيل يتعين معالجتها بحرص نظرا لأنه لن يتم إبرام هذه العقود بين أنداد متساوين، كما أنها ستكون غير ملزمة، ويمكن أن تكون وسيلة لأشكال خفية من السيطرة، ومع ذلك، فإنه يتعين دراسة هذه الفكرة بحرص في ضوء تجربة بعض البلدان (مثل هولندا والنرويج) والتي وضعتها موضع التجريب.

البنك الدولي ووكالات التنمية الأخرى المتعددة الأطراف: تعتبر مجموعة البنك الدولي-وخاصة للقروض الميسرة: جمعية التنمية الدولية IDA-قوة رئيسية في النضال العالمي ضد الفقر. وذلك بسبب قدرتها على تعبئة وتنسيق وتوجيه الموارد بصورة فعالة، وتأثيرها الفكري في السياسات. بيد أن هناك حاجة إلى إعادة التفكير في دور البنك. إذ إن الأهمية المتزايدة للمنظمات غير الحكومية الصغيرة التي تعمل مع الفقراء قد شككت في فعالية مؤسسة دولية كبيرة تعمل في مجال السياسات الاجتماعية وبرامج مكافحة الفقر الجماهيرية. كذلك أثار الدور المتزايد للقطاع الخاص على الصعيد الدولي-عن طريق أسواق رأس المال والاستثمار المباشر-ومحليا في البلدان النامية، قضية مدى الحاجة إلى البنك باعتباره وسيطا ماليا،

وما إذا كانت وكالة قطاع عام تقدم القروض للقطاع العام تعد مناسبة في بيئة أكثر ترحيبا، بالتنظيم الخاص للمشروعات.

وإضافة إلى ذلك، فقد تعرض البنك لبعض الهجمات المؤذية، ولا شك أن هذه المؤسسة قد وقعت في أخطاء في الماضي، تماما مثلما تفعل الشركات الخاصة والوكالات العامة. بيد أن سجلها الشامل في تحقيق عائد اجتماعي جيد على استثماراتها في مجال التنمية يثير الإعجاب، كما أن موظفي هذه المؤسسة يتمتعون باحترام عام بسبب مهاراتهم المهنية، وتستحق هذه المؤسسة مساندة قوية ومستمرة.

وعلاوة على ذلك، فنحن نؤيد تأييدا لا لبس فيه فكرة استمرار قيام البنك بدور رئيسي في تمويل المساعدات التساهلية، إذ إن بلدانا نامية عديدة منخفضة الدخل لن تكون قادرة لسنوات كثيرة قادمة على الحصول على تمويل تجاري للاستثمار بالحجم المطلوب من أجل انتشالها من الفقر. وبالنسبة لهذه البلدان، تعتبر جمعية التنمية الدولية بمنزلة دعم حاسم، والأهم من ذلك أنها مفيدة نظرا لأنها تخلو من التأثير المشوه لقيود عمليات التوريد والشروط السياسية المرتبطة بالمعونة الثنائية.

على أن البنك يصارع لجمع الاستعاضة اللازمة لموارد جمعية التنمية الدولية التي تتم كل ثلاث سنوات، ولكي يحمل المانحين على احترام تعهداتهم، وفي الوقت الحاضر، هناك خطر ماثل بحدوث انهيار في الموارد الفعلية. وتعد الموارد المحدودة المتاحة الآن أحد الأسباب التي أدت إلى «إخراج» بعض البلدان منخفضة الدخل «من نطاق استحقاق القروض» المقدمة من جمعية التنمية الدولية قبل الأوان، مما اضطرها إلى الاقتراض بشروط تجارية وخلق مشاكل خدمة الدين. كما أفضى أيضا إلى معاملة البلدان المؤهلة للحصول على دعم جمعية التنمية الدولية، معاملة متشددة.

على أن مشكلة موارد جمعية التنمية الدولية ربما كانت أحد أعراض «صعوبة» أشد عمقا. إذ إن البنك الدولي يعاني من المشكلة العامة المتعلقة بإجهاد المعونة في بلدان العالم الغني، ومن جراء تحويل الموارد من معونات متعددة الأطراف إلى معونات ثنائية أو إقليمية. كما أن التحول الذي طرأ على أوروبا الشرقية، وهو تحول لا تخفى أهميته، يتسبب في خلق طلب إضافي على موارد الجهات المانحة. وقد أعيد توجيه الانتباه والاختصاص

إلى هذه الاحتياجات الحادة على حساب الاحتياجات الطويلة الأمد للبلدان النامية، وهو ما أثر أيضا في نشاط البنك.

ويتمثل أحد شواغلنا الأساسية من منظور الإدارة العالمية في التوصل إلى طريقة لتجنب المساومات العسيرة الدورية التي تدور بشأن استعاضة موارد المؤسسة الإنمائية الدولية، والمعرضة لتقلبات المزاج السياسي في البلدان الصناعية الرئيسية. ويمكن لجمعية التنمية الدولية، باعتبارها أهم مصدر مفرد لتقديم المساعدة المالية التساهلية للبلدان الأشد فقرا، أن تستفيد من الالتزام طويل الأجل الذي يتضمنه نظام للتمويل التلقائي. وسوف نتناول بالمناقشة الآليات المختلفة لذلك في نهاية هذا الفصل.

بيد أن قضايا الإدارة العالمية المتعلقة بدور المعونة التي يقدمها البنك، لا تتصل فقط بالأموال. إذ إن الشفافية، والملكية المحلية وبناء القدرات، والأساليب القائمة على المشاركة في العمل مع الحكومات الوطنية والمحلية، والمبادىء التوجيهية المتعلقة بفاعلية المعونة والتي وضعتها لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تنطبق جميعها على البنك الدولي فضلا عن المؤسسات الإنمائية الأخرى.

وهناك مسألة أخرى تتعلق بدور البنك كوسيط مالي: وهي إلى أي مدى يستطيع أن ينأى بنفسه عن عملية «إخراج» البلدان المتوسطة الدخل من نطاق استحقاق المعونة. إن رأس مال القروض الخاصة يكون متاحا في أغلب الأحيان دون قيد للبلدان النامية المستدينة ذات الجدارة الائتمانية، ويقدم عموما بأسعار فائدة رخيصة دون المشروطية المرتبطة بقروض البنك. ومع ذلك، لايزال هناك دور رئيسي يتعين على البنك أن يقوم به. إذ لا يمكن في أحيان كثيرة تنفيذ مشاريع البنية الأساسية الضخمة-الكهرباء و الطرق، الاتصالات السلكية واللاسلكية-المفتوحة الآن أمام القطاع الخاص دون الدعم التقني والسياسي، والضمانات، والمشاركة في التمويل من جانب هيئة مثل البنك الدولي. وفضلا عن ذلك هناك بلدان عديدة لم يتم «إخراجها» بصورة قاطعة من نطاق استحقاق القروض الميسرة، وتحتاج إلى مزيج من المعونة والتمويل بشروط تجارية.

وفضلا عن ذلك، ليس هناك من سبب يدعو البنك الدولي إلى عدم استخدام مكانته البارزة في الأسواق من أجل تخفيف تحفظه الحالي إزاء

حجم الإقراض بالنسبة لقاعدة أسهم رأسماله، ومن شأن ذلك أن يتيح له جمع قدر أكبر من الأموال لإقراضها بشروط تجارية للبلدان المتوسطة الدخل الناجحة، مما يؤدي إلى تنويع مصادر التمويل التي تعتمد عليها تلك البلدان. إن مثل هذا التوسع لن ينطوي على أية مطالب تقع على عاتق حملة أسهم البنك من البلدان الصناعية،، والتي سيكون إسهامها في صورة رأس مال «تحت الطلب» لم تبدأ المطالبة بسداده بعد. إن الدور الكبير والمتنامي باستمرار للمؤسسة المالية الدولية يعد بمنزلة طريقة أخرى يمكن بها تعزيز التنمية الناجحة من خلال العمل حسب الاتجاهات السائدة في الأسواق وبالدعم لها.

التنسيق: حيث تكرر الوكالات المانحة نشاط بعضها البعض، تكون هناك حاجة واضحة إلى التنسيق. وقد قامت الفرق الاستشارية التابعة للبنك الدولي والموائد المستديرة التي ينظمها برنامج الأمم المتحدة للتنمية بإدخال تحسينات كبيرة على نوعية المعونة. وكان الجهد المنسق الذي قام به البنك الدولي من أجل تعبئة موارد إضافية للمساعدات الإنمائية والتخفيف من عبء الديون لدعم التصحيح في أفريقيا جهدا ناجحا بالقدر الذي استمر به. بيد أن التنسيق المفرط بين الوكالات المتعددة الأطراف، كان له خطر مقابل يتمثل في تعارض المشروطية بين الوكالات المختلفة. وعموما، فإن هناك فائدة في التعددية المتسمة بمشاركة أطراف مختلفة-أي تشجيع مجموعة متنوعة من الوكالات المتعددة الأطراف على تقديم أنواع مختلفة من المساعدات بدلا من توجيه المعونة والمشروطية عن طريق مصدر واحد باسم التنسيق. وعلى سبيل المثال، يستطيع مرفق التصحيح الهيكلي المعزز التابع لصندوق النقد الدولي ومرافق القروض الميسرة للمصارف الإقليمية أن تعبىء تدفقات مالية إضافية، وأن تقدم منظورا متميزا. بيد أننا نعرف الحجج القوية المؤيدة لتنسيق المعونة، وندرك أن هناك صعوبات يمكن أن تنشأ، على سبيل المثال، عندما يفضي الاهتمام الجديد بالمشاريع «الاجتماعية» بالبنك الدولي والمصارف الإقليمية إلى ملاحقة المشاريع نفسها.

وهناك اعتبار آخر يتمثل في أن بعض البلدان تشعر بارتياح عندما تعمل مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية بأكثر مما تشعر عندما تعمل مع

مؤسسات بريتون وودز. ومع أن برنامج الأمم المتحدة للتنمية لا يستطيع أن يقدم تمويلا، فإن دوره كمحاور يمكن أن يكون مفيدا بشرط وجود نهج منسق. وإجمالا، لابد من إعطاء الحجة الداعية للتنسيق وزنا كبيرا نظرا لندرة الموارد.

وهناك حاجة أيضا إلى الترشيد في تحويل التركيز في المعونة من التدفقات الثنائية إلى المتعددة الأطراف. وكثيرا ما تفسخت الترتيبات الثنائية وتحولت إلى دعم الصادرات، وهو ما يعد غير فعال اقتصاديا، ودافعا إلى الفساد، ويجعل المعونات أقل وليست أكثر جاذبية للدوائر المحلية. وسوف تزداد قيمة المعونات بصورة بارزة لو أن المانحين الثنائيين عملوا على عدم تقييدها (انظر الجدول 4-I) وأتاحوا للمتلقين أن يستخدموا الأموال للشراء من أرخص مصدر من خلال العطاءات التنافسية دوليا. والشرط الأساسي هو أن تدعم البرامج الثنائية المساعدات المتعددة الأطراف لا أن تقوضها.

توسيع الدوائر الإنمائية: يحتمل أن تظل المعونات لسنوات عديدة قادمة بالنسبة لعدد من البلدان أحد الطرق الرئيسية للإفلات من مصيدة الدخل المنخفض، والمدخرات المنخفضة، والاستثمارات المنخفضة. ويتجاوز «الطلب» على المعونات من هذه البلدان كثيرا «العرض» من جانب المانحين، وتعتبر المشروطية أداة الترشيد. وعلى الرغم من أن حث البلدان الغنية بصورة مستمرة على الوفاء بأهداف المعونة هو نقطة بداية واضحة، فإنها ليست بديلا عن اتباع إستراتيجية واقعية من الناحية السياسية من أجل تعبئة تدفقات المعونة وبيان قيمة الأموال. وإضافة إلى النهج التي اقترحناها توا، هناك خطوات أخرى عديدة مهمة. أولها: أنه يتعين توسيع نطاق قاعدة الجهات المانحة. وهذه مسألة تتعلق في المحل الأول بـ «التسوية» بين إسهامات المانحين في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. ولو سايرت الولايات المتحدة، والمملكة المتحدة، وألمانيا جهود النرويج أو هولندا، لزاد إجمالي المعونات إلى أكثر من الضعف. وبالفعل تقدم بلدان ليست أعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إسهامات مفيدة إلى جمعية التنمية الدولية وإلى مرفق التصحيح الهيكلي المعزز التابع لصندوق النقد الدولي. ونحن نحث البلدان المتوسطة الدخل، والبلدان الكبيرة المنخفضة الدخل على مساعدة البلدان ذات الوضع الأدنى منها.

الجدول 4-1

المساعدات الإنمائية الثنائية والمتعددة الأطراف، من بلدان مختارة 1991*

(بمليارات الدولارات بالأسعار الثابتة لعام 1993)

البلد	الثنائية			المتعددة الأطراف	
	غير مقيدة	مقيدة جزئيا	مقيدة	غير اقتصاديا	اقتصاديا
أستراليا	8	-	55	37	-
كندا	27	15	23	35	-
فرنسا	35	3	40	10	12
ألمانيا	32	-	38	14	16
إيطاليا	4	-	56	25	15
اليابان	66	6	11	17	-
هولندا	39	27	3	21	10
السويد	62	-	12	26	-
المملكة المتحدة	16	-	41	20	22
الولايات المتحدة	61	10	17	11	-

* قد لا يصل مجموع الأعمدة إلى 1000 بسبب التقريب.

المصدر: إلكسندر لاف، التعاون الإنمائي: المعونة في مرحلة الانتقال (باريس، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية).

وفي الأجل الطويل، يمكن أن يكون لروسيا وبلدان شرق أوروبا ووسطها، مكان بارز في المجتمع المانح. ولعل أحد الأسباب الباعثة على تقديم مساعدات فورية وسخية لهذه البلدان، هو أنه سيحين الوقت المناسب الذي تصبح فيه هذه البلدان ذاتها قادرة على مساعدة البلدان الأفقر منها.

وبوسع المنظمات غير الحكومية أيضا أن تقدم مساهمة قيمة، عن طريق التمويل الإضافي ومن خلال إيلاء اهتمام مدقق لمحاربة الفقر وتعزيز المؤسسات، سواء بسواء، وسوف نتناول هذا البعد بتفصيل أكبر في القسم التالي.

وثانيا: نحن نويد التوصيات الأخيرة بشأن تحقيق فعالية المعونات التي اقترحتها لجنة مساعدات التنمية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والبنك الدولي، والتي تؤكد أهمية الملكية المحلية لعمليات المعونة والقدرة على التنبؤ والاستقرار، ولا يزال يتعين استغلال الموارد الهائلة من الطاقة البشرية والقدرة على تدبير الأمور، وذلك بشرط أن تكون برامج المعونة مصممة بحرص لضمان المشاركة المحلية والاعتماد على النفس. ومن الآليات اللازمة للإبقاء على هذه الأولوية قيد النظر قيام الوكالات بإجراء «مراجعة اجتماعية» لبرامجها.

وثالثا: إن عملية التنمية وأسباب الفقر لم تفهم بعد بصورة صحيحة، ولتعزيز فهم هذه العملية المعقدة، يجب إنشاء المراكز الإقليمية المتميزة في الدراسات الإنمائية في بلدان العالم النامي، ويجب أن تكون مستقلة تماما عن الحكومات والوكالات المانحة، وأن تكون مصدرا للبحوث ذات المستوى العالمي، للمشورة السياسية.

وأخيرا، فإن التركيز المناسب تماما للمعونات على الناس والبلدان الأشد فقرا، يجب ألا ينتقص من أهمية مشاكل البلدان التي بدأت تنطلق، من خلال التنمية الناجحة، من أقصى درجات الفقر المدقع، لكنها لم تصبح بأي حال من بلدان الوفرة. وبصرف النظر تماما عن هذه الحاجة التي لم يتم تلبيتها، فإن من المهم للسيكولوجية السياسية للتنمية-والمعونات-النظر إلى النجاح باعتباره أمرا يستحق التشجيع والدعم.

المنظمات غير الحكومية والتنمية الاقتصادية

لقد حدثت طفرة في عدد المنظمات غير الحكومية في بلدان الشمال والجنوب على حد سواء، وفي مشاركتها في الأنشطة المتعلقة بالتنمية، كما أصبح من المسلم به الآن أن التنمية المستديمة لا يمكن تحقيقها فقط عن طريق العمل الحكومي أو قوى السوق. وتتيح الشراكة النشطة فيما بين القطاعات الرئيسية للمجتمع-الحكومة، ودوائر الأعمال، والمواطنين المنظمين-تعبئة المهارات التكميلية لكل من هذه القطاعات. وليس من السهل استحداث هذه الشراكة بسبب تنوع طبيعة المنظمات غير الحكومية، فهي تتدرج من روابط المواطنين الجماهيرية إلى متعهدي تقديم المساعدات العامة الضخمة،

والمنظمات ذات العضوية المتخصصة، والجماعات التي يمتد نشاطها بين المجالين الخاص والعام أو التي هي، في الواقع، أدوات للحكومة. وكان مقر المنظمات التي يتركز نشاطها على التنمية والتي نشأت في المرحلة الأولى بعد الحرب العالمية، يقع بصفة عامة في بلدان الشمال، ثم بدأت مثل هذه الجماعات تظهر، في السبعينيات، في بلدان الجنوب. وبنهاية الثمانينيات، أصبح دور المنظمات غير الحكومية من كلا النوعين بارزا في مجال التنمية.

إن غالبية أموال المساعدات الإنمائية تقدمها حكومة إلى حكومة، بيد أن هناك جانبا كبيرا منها يوجه في الوقت الحاضر عن طريق هيئات غير حكومية. وفضلا عن ذلك، تعمل المنظمات المانحة الخاصة بصورة لا تتبدل عن طريق المنظمات غير الحكومية: وبطبيعة الحال، فإن المبالغ المقدمة منها أصغر كثيرا من تلك التي تنفقها الحكومات.

وعلى الرغم من أن قدرا كبيرا من المعونات الدولية يقدم من أجل تحسين الخدمات الأساسية أو توفير الإغاثة، فإن هناك تقديرا متزايدا لأهمية الأنشطة الاقتصادية التي تمكن الناس من مساعدة أنفسهم في المدى الطويل، وهناك الآلاف من المؤسسات غير الحكومية تعمل الآن من أجل تعزيز القدرة الاقتصادية، وهي تستخدم الموارد المحلية، وتعتمد على المهارات المحلية، وتشجع على إنشاء مؤسسات أهلية-مصارف خاصة، هيئات خيرية-من أجل إدامة الاعتماد على النفس.

ولدى المنظمات غير الحكومية في أغلب الأحيان معرفة مباشرة بالاحتياجات والفرص المحلية. ونظرا لكونها صغيرة ومرنة ومستقلة فإنها تملك القدرة على اختيار الأفكار المبدعة، والعمل كعنصر ريادة أو كعوامل حفازة للأنشطة الحكومية أو التجارية. وتعد الإمكانات المتنامية للمنظمات غير الحكومية، وملاءمة سياساتها مصادر أخرى للقوة. وتقيم جماعات عديدة حملات دولية خاصة بها، وتشارك في إقامة الشبكات العالمية لمصالح المواطنين.

ويفضي الاعتماد المتنامي على المنظمات والمؤسسات غير الحكومية، كجهات مشاركة مع الحكومة ودوائر الأعمال بغية تحقيق التقدم الاقتصادي، إلى إنجاز قدر أكبر من التنمية القائمة على المشاركة. كما أن إشراك القوى الفاعلة المعبرة عن المجتمع المدني يفضي إلى تنفيذ برامج ومشاريع أكثر

تركيزا على الناس وأكثر إنتاجية.

معالجة ديون البلدان المنخفضة الدخل

غلف إحساس زائف بالرضا الذاتي مشكلة ديون البلدان النامية. فقد نشأ تصور بأن تخفيض عبء خدمة الدين المستحق للمصارف على بعض البلدان المتوسطة الدخل (وليس بأي حال كل البلدان)، يعني ضمنا أن المشكلة قد حلت.، بيد أن موقف بلدان مدينة عديدة منخفضة الدخل- والذي يشمل أساسا الديون المستحقة للحكومات والوكالات الرسمية-لا يزال باعثا على اليأس على الرغم من المبادرات المتكررة الرامية إلى إلغاء شريحة كبيرة من هذه الديون.

ويعاني أكثر من عشرين بلدا أفريقيا من أعباء للديون يرى البنك الدولي أنه لا يمكن الاستمرار في تحملها (في عام 1991، بلغت القيمة الحالية المخصومة من خدمة ديونها ما يزيد على 200 في المائة من الصادرات). وأيا كانت العملية التي تسببت أصلا في هذا الوضع، فإن المطالبة بخدمة الدين أمر غير معقول ولا يتفق مع الواقع. وبالنسبة للبلدان التي تبلغ النسبة لديها 1000 في المائة أو أكثر-مثل موزمبيق والسودان والصومال-فإن الموقف يعد بعيدا عن أي واقعية ،لأن الفائدة المركبة تدفع بالتزامات خدمة الدين إلى مستويات شاهقة الارتفاع. ويعتبر الموقف الحرج الذي يشهده عدد كبير من هذه البلدان قاسيا للغاية لدرجة أنه حتى مع التطبيق الكامل لتخفيضات الديون المعروضة حاليا سوف توضع ستة بلدان فقط من البلدان الـ 21 ذات المديونية الفادحة في عام 1991 في الفئة المستديمة.

المنظمات غير الحكومية في ميدان التنمية

منظمة «البدائل الإنمائية» الهند

تستخدم هذه المنظمة الهندية غير الحكومية في الوقت الحاضر 300 من العلماء، والمهندسين، والمديرين، والعلماء الاجتماعيين من أجل تعزيز التنمية السليمة بيئيا والتوزيع الواسع للتكنولوجيات المناسبة، وتسعى منظمة «البدائل الإنمائية» إلى الجمع بين البحوث الأكاديمية، والأهداف الاجتماعية للوكالات التطوعية، وتأثير السياسات المرتبطة بالحكومة.

وتستحدث منظمة «البدائل الإنمائية» تكنولوجيات رخيصة من أجل تمكين الفقراء من تحسين الإسكان والصرف الصحي وزيادة الدخل، مع المحافظة على الموارد الطبيعية. وقد شملت هذه الأنشطة تطوير مكبس ميكانيكي يعمل يدويا لتصنيع قوالب الطين التي لا تحتاج إلى حرق، وبذلك توفر الحطب والتربة السطحية، وتطوير نول آلي يمكن أن يضاعف الإنتاجية، وقرميد رخيص لتسقيف الأسطح، وأفران طبخ توفر الحطب. وتقوم بتصنيع هذه التكنولوجيات وغيرها منظمة «التكنولوجيا والعمل من أجل النهوض بالريف» وهي منظمة شقيقة لمنظمة البدائل الإنمائية، وعن طريق ترتيبات إعفائية.

وتستطيع منظمة «البدائل الإنمائية»، من خلال عملها مع الدولة والحكومات المحلية في الهند، وروابطها الدولية العديدة،أن تروج نتاج أعمالها بصورة واسعة. ويعمل موظفو «البدائل الإنمائية» في هيئات رسمية عديدة ذات نفوذ، بما في ذلك الهيئات التي تضع خطة الهند الخمسية الثامنة.

المعهد الوطني للتنوع الأحيائي، كوستاريكا

تقوم هذه المنظمة غير الحكومية في كوستاريكا،والتي تربط بحوث الحفظ ببحوث التنمية الاقتصادية المستديمة، بإعداد حصر إجمالي للموارد الأحيائية في هذا البلد. وأحد الأغراض المهمة لذلك هو استحداث مصادر جديدة للمركبات الكيميائية، والمورثات، وغيرها من المنتجات.

وبموجب اتفاق وقع في عام 1991 بين المعهد الوطني للتنوع الأحيائي وشركة ميرك الأمريكية، تدرس المنظمة التركيب الكيميائي للنباتات في كوستاريكا من أجل تحديد إمكاناتها الطبية. وقد قدمت شركة ميرك تعهدا مبدئيا قدره مليون دولار من أجل عمليات الحفظ، وتدريب العلماء، ومقابل ذلك، يقوم أخصائيو التصنيف الذين أشرف على تدريبهم المعهد الوطني للتنوع الأحيائي، بتزويد شركة ميرك بعينات من الغابات، لاختبارها. وعند اكتشاف مصدر دوائي، تقوم شركة ميرك باستحداث عقار منه واختباره. وتحصل كوستاريكا على رسم امتياز على المبيعات بصفة دائمة.

وتكتسب عمليات التنقيب الكيميائي اهتماما سريعا من جانب شركات ضخمة ومصارف التنمية. ويعتبر الاتفاق بين المعهد الوطني للتنوع الأحيائي

وشركة ميرك نموذجا لإمكان قيام تآزر نافع بصورة مشتركة.

وتتكبد هذه البلدان المدينة منخفضة الدخل عقوبات قاسية من جراء الدين غير القابل للاستدامة. وفي بعض الحالات، وخصوصا نيجيريا، تعني آثار التدفقات النقدية أن الواردات قد تقلصت بشدة. وهناك نتيجة أخرى تتمثل في فقدان فرص الوصول إلى الائتمان التجاري أو زيادة تكلفته.

ديون البلدان منخفضة الدخل

لم تكن «أزمة الديون» بالنسبة للعديد من البلدان النامية منخفضة الدخل، حدثا تاريخيا في الثمانينيات، إذ إنها مشكلة حية ومتزايدة. ففي الفترة مابين عامي 1980 و1992، هبطت نسبة خدمة الديون إلى الصادرات في البلدان متوسطة الدخل من 24,9 في المائة إلى 18,4 في المائة، حيث أدى مزيج من إعادة جدولة الديون ونمو الصادرات بصورة تدريجية إلى تخفيف المشكلة (مع بعض الاستثناءات مثل كوت ديفوار).

على أن الوضع، بالنسبة للبلدان المنخفضة الدخل، تدهور بصورة سيئة؛ حيث ارتفعت نسبة خدمة الديون من 11,8 في المائة إلى 24,5 في المائة، مع استبعاد الصين والهند. وقد عجز عدد كبير من البلدان، ولاسيما البلدان الأفريقية جنوب الصحراء، عن دفع خدمة الدين الخاصة بها، وتراكمت متأخرات ضخمة عليها: 10,1 مليار دولار بالنسبة للسودان، 4,5 مليار دولار بالنسبة لنيكاراغوا، و3,4 مليار دولار لنيجيريا، وما يزيد على مليار دولار بالنسبة لكل من مصر ومدغشقر وموزمبيق وميانمار والصومال وتنزانيا واليمن وزامبيا.

وبالنسبة لكثير من الحالات الأشد خطورة،هناك أوجه ضعف هيكلي عميقة، بما في ذلك سوء حالة البنية الأساسية، وعدم تنوع الصادرات، والعواقب الطويلة الأجل للحرب والحرب الأهلية.

وفي عام 1988، تم الاعتراف بأن الموقف غير قابل للاستمرار في عدد من الحالات، وقد عرض تخفيض الديون في نادي باريس كواحد في سلسلة بدائل «شروط تورنتو»، وتم توسيع هذه الشروط لمدى أبعد في عام 1991 «شروط تورنتو الموسعة»، وتضمنت إعفاء قدره 50 في المائة من القيمة الحالية لمدفوعات خدمة الدين، وأصبح النهج البديل الذي نادى به وزير

الخزانة في المملكة المتحدة، معروفا باسم «شروط ترينداد» والتي انطوت على تساهلية أكبر مع بعض البلدان المستدينة.

وفي موازاة ذلك، عرض عدد من البلدان المانحة شطب الديون السابقة الناشئة عن المساعدة الإنمائية الرسمية. بيد أنه حتى لو تم النظر في هذا الإسهام الذي يتسم بقدر كبير من السخاء، فإن بعض البلدان ستظل تحتفظ بالتزامات لخدمة الدين مرتفعة جدا (من قبيل غينيا بيساو، سيراليون، الصومال، السودان، وأوغندا)، لقد بات من الضروري بشكل واضح إجراء تخفيض أكثر شمولا لعبء الديون.

ويصبح كبار المسؤولين الحكوميين منهمكين تماما ولفترات طويلة في إعادة التفاوض بشأن الديون بدلا من الانشغال في قضايا السياسات المحلية. وتثبط همة المستثمرين المحليين والأجانب نتيجة لاحتمال ابتلاع الموارد المخصصة للتنمية في خدمة الديون.

ويكمن العلاج في إجراء إصلاح قوي للسياسات المحلية مقترنا بتخفيض جذري للديون. ويمكن لتحسين العمليات، في مجالين اثنين، أن يخفف من مشكلة كان يتعين،حسبما تتفق الآراء على الصعيد الدولي، معالجتها منذ فترة طويلة مضت. أولهما أن يراعي البنك الدولي وغيره من الهيئات المتعددة الأطراف بدرجة أكبر الصعوبات المتعلقة بخدمة الديون بالنسبة إلى قروضها الخاصة. أما الثاني فيتمثل في نهج أكثر جذرية بالنسبة لتخفيف الديون. حيث ينبغي التعهد بكفالة الاحترام «لشروط ترينداد الكاملة» على أقل تقدير. ومن الضروري بكل تأكيد أن يمتد تطبيق هذه الشروط على البلدان التي هي، بكل معنى الكلمة،في حالة إفلاس.

ومن الممكن أيضا استحداث سابقة فيما يتعلق بالتعرض لحالة رسمية شبيهة بحالة إفلاس شركة، تقبل بموجبها دولة ما بأن توضع شؤونها، لفترة ما، تحت إدارة ممثلي المجتمع الدولي، مع إجراء بداية جديدة، لمحو كل مافي صحيفة المديونية وجعلها بيضاء، وهناك أيضا حالات لبلدان عرضت عليها أساليب بعيدة المدى وموحدة من أجل تخفيف الديون-مثل أندونيسيا في الستينيات، ومنذ عهد أقرب، المكسيك وبولندا-والتي حققت تقدما فيما بعد نتيجة لانتهاج سياسات داعمة للتنمية تتسم بالدوام، ولكن

دون عبء ديون ضخمة تشكل تهديدا. وهذا النموذج يمكن محاكاته بصورة واسعة إلى حد كبير.

التكنولوجيا من أجل التنمية

إن قدرة بعض البلدان النامية الحالية على تحقيق نمو سريع ترجع إلى حد كبير، إلى نجاحها في استخدام التكنولوجيات الحديثة. ويعتبر الحصول على التكنولوجيات التي تزيد من إنتاجية الزراعة التقليدية وغيرها من الأنشطة، وبحيث تكون متوائمة مع الظروف البيئية وتوافر الأيدي العاملة، عاملا حاسما في تحقيق التنمية، ومن الممكن تحقيق ذلك بمجموعة متنوعة من الطرق ابتداء من الاستثمار الأجنبي المباشر إلى نقل المعرفة العلمية المتاحة بصورة عامة، وقد تعزز قرار أعداد كبيرة من البلدان النامية بتحرير نظم الاستثمار الأجنبي بها بدرجة كبيرة، نتيجة للاعتقاد بأن هذه الخطوة سوف تسهل نقل التكنولوجيا.

وعلى الرغم من أن هناك الكثير الذي يتم عمله حاليا من حيث التعاون التكنولوجي بين بلدان الجنوب، فإن القلق يساور البلدان النامية من أن يصبح نقل التكنولوجيا أكثر صعوبة، جزئيا لأن بحوث التطوير بشأن التكنولوجيا البالغة التقدم-في المعلومات، والتكنولوجيا الأحيائيةوالمواد الجديدة-تتركز بشكل طاغ في البلدان الغنية. إذ تقول التقديرات إن 97 في المائة من بحوث التطوير بشأن هذه التكنولوجيات الرائدة تجرى في البلدان الصناعية.

وتتسم قضية استخدام التكنولوجيا من أجل التنمية بأهمية حاسمة، بيد أنها تم إبعادها من بؤرة الاهتمام، وليس لها هيئة دولية منفردة تعطيها اهتمام مركزا.

ويتعين أن تكون لهذه القضية أولوية الاهتمام في جدول أعمال مجلس الأمن الاقتصادي الجديد.

وعلى الصعيد الوطني، يتمثل عنصر مهم في الإدارة السليمة، في أن تطور الحكومات، بالعمل مع القطاع الخاص والمجتمعات العلمية، قدرة على التنبؤ بالتأثير الطويل الأجل للتغير التقني في مجتمعاتها وعمليات التطويع اللازمة-والمتعلقة بالتعليم والتدريب على سبيل المثال.

التصدي للكوارث

تثير النداءات الموجهة طلبا للمساعدة في التصدي للكوارث عادة إحساسا بالتضامن الدولي أكبر مما يثيره الجهد الطويل والمتباطىء الخاص بالتنمية. وتقوم الأمم المتحدة بدور قيم في الإغاثة في حالات الطوارىء، فضلا عن منظمات غير حكومية مثل منظمة الصليب الأحمر الدولية ومنظمة أطباء بلا حدود. وتمتد القضايا من المسائل الاقتصادية إلى حفظ السلم، نظرا لأن معظم المشاكل الإنسانية البالغة الشدة تنشأ نتيجة للحرب أو الصراعات الأهلية، والتي قد يكون لهاأسباب اقتصادية، وتكون لها بلا ريب عواقب اقتصادية.

ولقد كانت لفترة المعاناة الطويلة التي شهدها القرن الأفريقي-أثيوبيا، أريتريا، السودان والصومال-أبعاد عسكرية وسياسية وإيكولوجية واقتصادية، دون أن يكون هناك خط واضح يفصل بينها. وحتى الكوارث الطبيعية-الفيضانات، والزلازل، والانفجارات البركانية-يكون لها تشعبات واسعة نظرا لأن تأثيراتها يمكن أن تتفاقم بدرجة كبيرة بسبب الفقر (يضطر الفقراء إلى العيش في بيئات خطيرة) والإجهاد الإيكولوجي (إزالة الغابات والفيضانات)، ونظرا لأنها يمكن أن تؤثر في العلاقات المشتركة بين الدول-مثلما هي الحال بين الهند وبنغلاديش ونيبال فيما يتعلق بفيضان نهري براهما بوترا والغانغ.

وهناك حاجة ملحة إلى اتباع نهج موحد تجاه المساعدات في حالات الكوارث وعمليات الإغاثة يتخطى الحدود التقليدية. وباستطاعة مجلس الأمن الاقتصادي أن يفحص المشاكل من جميع نواحيها، محاولا تحديد النقاط التي تنذر بالخطر مستقبلا، وتعبئة الدعم الدولي للعمل بشأن مشاكل معينة، واقتراح التنسيق المشترك فيما بين الوكالات والهيئات.

وتدرك الحكومات والمنظمات غير الحكومية بصورة متزايدة الطرق التي يمكن بها التقليل إلى الحد الأدنى من آثار الكوارث عن طريق نظم التخطيط لمواجهة الكوارث. ولكن الكوارث الطبيعية تعد كوارث اقتصادية أيضا بالنسبة لبلدان نامية عديدة. وهناك خطوة معينة يتعين اتخاذها في هذا المجال، تتصل بالتأمين ضد الكوارث. إذ يغطي التأمين (وإعادة التأمين) قدرا كبيرا من تكاليف الكوارث التي تقع في البلدان الصناعية. ومن شأن

هذه الخطوة مساعدة الضحايا على إعادة بناء حياتهم، وأيضا توفير الحافز على إنشاء بناء ذي مستويات أفضل واتخاذ تدابير وقائية. وتواجه هيئات التأمين في البلدان النامية مشاكل خطيرة في التأمين على الفقراء، كما تواجه تكلفة مرتفعة في إعادة التأمين على الصعيد الدولي. وقد فقدت جزر منطقة الكاريبي المعرضة للكوارث، على سبيل المثال، أخيرا غطاء إعادة التأمين تماما.

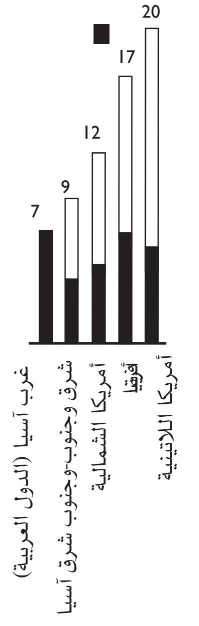
ونود أن نرى مبادرة تساعد في تعزيز قدرة أسواق التأمين على الوفاء بالتكاليف الاقتصادية للكوارث في البلدان الفقيرة والصغيرة. وتعتبر الأعاصير العاتية والعواصف القوية بمنزلة نذير له صلة بارتفاع حرارة كوكب الأرض، ذلك أن الكوارث الطبيعية تتفاقم من جراء النشاط الإنساني، وبصفة أساسية في البلدان الصناعية.وهناك مايبرر، انطلاقا من أسباب أكثر عمومية، تقديم مساعدة خاصة لهذه الاقتصادات الضعيفة. ويجب على البنك الدولي والمصارف الإقليمية أن توفر آلية وعنصر دعم من أجل إنشاء صندوق مشترك لمخاطر التأمين فيما بين هذه البلدان.

الهجرة

من المرجح أن تصبح الهجرة موضوعا ذا صعوبة متزايدة.

يتفاعل الناس من مختلف أرجاء العالم على نحو أكثر مباشرة من خلال الهجرة. وهناك بضع قواعد متعددة الأطراف تتعلق بالهجرة، بيد أنه بالنسبة للعديد من الأفراد، يمكن أن يفضي انعدام أي حماية بموجب القانون الدولي إلى الاستغلال، ويحتمل أن يصبح مصدرا لصراع خطير. وهناك فضلا عن ذلك نوع من التناقض-بل ومن النفاق-في الطريقة التي تعالج بها الحكومات مشكلة الهجرة. فهي تزعم الإيمان بالأسواق الحرة (بما في ذلك أسواق الأيدي العاملة)، ولكنها تستخدم لوائح تنظيمية شديدة القسوة وعلى درجة عالية من البيروقراطية للتحكم في هجرة العمال عبر الحدود.

ومن النتائج العملية لهذه النزعة التقييدية أن الهجرة أصبحت أقل أهمية بين بلدان اليوم الغنية والفقيرة عما كانت عليه الحال في القرن التاسع عشر، ففي الفترة مابين عامي 1880 و1914، كان نحو مليون شخص يغادرون أوروبا إلى بلدان الاستيطان وخصوصا الولايات المتحدة، وأخذت



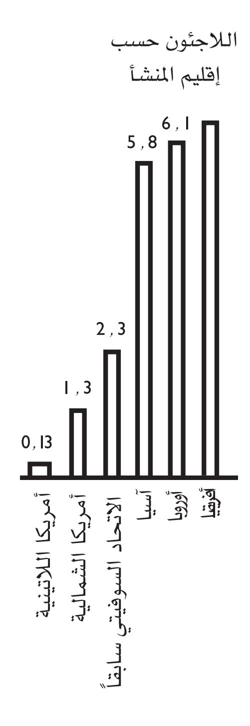
أعداد مماثلة تقريبا تنتقل أخيرا، بصورة مشروعة أو غير مشروعة إلى الولايات المتحدة، وكندا، وأستراليا، بيد أن هذا العدد يعتبر نسبيا أصغر مما كان عليه الحال منذ قرن مضى. كذلك استقبلت بلدان غرب أوروبا المهاجرين، رغم أن الهجرات الجديدة قد انخفضت بدرجة كبيرة. وفي الوقت نفسه، أصبح المتعلمون تعليما جيدا، والمؤهلون، والأثرياء في جميع البلدان، بشكل عام، أكثر ترحالا وانتقالا، مما يخلق درجة كبيرة من التباين في فرص الحياة بين الطبقات،والبلدان أيضا.

على أن المخاوف السائدة في البلدان الغنية من الهجرة الجماهيرية من البلدان المنخفضة الدخل، تعد مخاوف فعلية. وفي ضوء التباينات في المستويات المعيشية والحريات الشخصية عبر بلدان البحر المتوسط وبين أمريكا الشمالية والوسطى، ربما كان هناك مايبرر هذه المخاوف، رغم بعض المبالغة فيها. ويمكن أن تمثل هذه المخاوف عاملا رئيسيا في دعم الأساليب الداخلية المنحى تجاه الاقتصاد العالمي.

ويجري التمييز عادة بين أولئك الذين يلتمسون ملجأ آمنا سياسيا، واللاجئين، والمهاجرين الاقتصاديين. بيد أنه يستحيل عمليا، في أحيان كثيرة، فصل بواعث الهجرة كل منها عن الآخر، كما أن الخوف من الهجرة الاقتصادية الجماعية يخفض وضع ملتمسي الملجأ الآمن واللاجئين، الذين تطبق عليهم معايير القبول بطريقة أكثر تشددا وتزمتا. وهناك نهج أبعد نظر إزاء هذه المشكلة أخذ به اتفاق التجارة الحرة لأمريكا اللاتينية، حيث يحاول مساعدة البلد المصدر للأيدي العاملة عن طريق توسيع فرص التجارة.

ويمكن لتدبير يتمثل في إدارة متعددة الأطراف للهجرة أن يساعد على تخفيف المخاوف في البلدان المتلقية، وأن يحمي المهاجرين الأفراد من المعاملة المتقلبة غير الإنسانية. ومن المرجح أن تصبح الهجرة موضوعا متزايد الصعوبة، ونحن نؤكد أهمية بحث وتحليل ورصد الاتجاهات في

التحركات الإنسانية وفي السياسات. وقد عملت المنظمة الدولية للهجرة منذ عام 1951 في القضايا المتعلقة باللاجئين وهجرة الأيدي العاملة على حد سواء. وكانت مفيدة على نحو خاص في المساعدة على تخفيف أزمات الهجرة، بالتعاون مع المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وفي ترتيب عمليات العودة إلى الوطن. بيد أنه لا تزال هناك حاجة إلى تطوير تعاون مؤسسي أكثر شمولا فيما يتعلق بالهجرة، ويجب أن يصدق عدد أكبر من البلدان على اتفاقية العمال المهاجرين.



وسواء تم تنظيم هجرة الأيدي العاملة أم لا، فإنها سوف تتزايد، ولذلك فإنه من مصلحة الجميع تطوير وتعزيز القواعد التي تحكم هجرة الأيدي العاملة. وأثناء مفاوضات الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة ((الجات))، اقترحت البلدان النامية ضرورة أن توفر النظم الجديدة للخدمات قواعد تحكم خدمات الأيدي العاملة. وإحدى الطرق لذلك هي السماح للبلدان النامية بأن تبيع-على أساس تعاقدي محدد بوقت معين- خدمات العمالة التي تؤدى للبلدان الغنية، ولابد أيضا من حماية الحقوق الأساسية للنقابات العمالية في التفاوض وتوقيع الاتفاقات مع أصحاب العمل. وقد يتطلب الأمر توسيع نطاق اتفاقيات منظمة العمل الدولية الحالية من خلال ميثاق لحماية العامل المتعاقد من التمييز والترحيل التعسفي، أو السجن، تماما مثلما تتم حماية المصرف أو شركة التأمين التي تنشىء مشروعا للأعمال بموجب ميثاق الخدمات المالية، من التمييز ونزع الملكية.

إن الهجرة مسألة بالغة الحساسية،وقد خلقت المجالات الرامية إلى تنظيمها على أساس عملي مشاكل عديدة مماثلة إن لم تكن أكثر مما يخلقه الاستيطان الدائم. وتشير التقارير الأولية عن الامتيازات المنصوص عليها بموجب اتفاقية الجات إلى وجود قدر كبير من الحذر في هذا المجال. ومع ذلك، لا تستطيع مجموعة واحدة من البلدان أن تستمر في الزعم، بأي

درجة من المصداقية، بأنه لابد من اعتبار تنقل الأيدي العاملة أمرا لا محل له من الاهتمام في اقتصاد عالمي يتزايد الاعتماد المتبادل بين أطرافه، ونحن نرى أن هناك ميزة في فكرة وضع قانون أو ميثاق خدمات للأيدي العاملة، مع التسليم بأنه سيكون ذي طبيعة خاصة، وأنه يجب ألا يحد من حركة الانتقال العادية للناس، ويجب أن تكون خالية أيضا من التمييز.

حماية البيئة

يتعين على كافة الحكومات أن تنتهج سياسات تحقق أقصى استخدام للضرائب البيئية،والمحاسبة على أساس «مبدأ الملوث يدفع الثمن».

لقد ساعدت قضية البيئة، ربما أكثر من أي قضية أخرى، على بلورة الاعتقاد بأن للإنسانية مستقبلا مشتركا .وقد أصبح مفهوم التنمية المستديمة مستخدما ومقبولا الآن بشكل واسع باعتباره إطارا يجب على كافة البلدان غنيها وفقيرها أن تعمل فيه. أما الناحية التي تهمنا على وجه الخصوص فهي الآثار المترتبة على إدارة الشؤون العالمية.

لقد أنجزت خطوات كبيرة وسريعة تجاه إنشاء نظام لإدارة الشؤون البيئية لعالمنا من أجل تحقيق التنمية المستديمة على الصعيد العالمي من خلال إدارة المنازعات البيئية عبر الحدود وحماية المشاعات العالمية. والآن تحكم المعاهدات النافذة المفعول، أو التي تنتظر التصديق عليها، الغلاف الجوي، والمحيطات، والأنواع المهددة بالانقراض، ومنطقة القطب الجنوبي، والاتجار في النفايات السامة.

اتفاقات بيئية دولية منتقاة

- الاتفاقية الدولية لصيد الحيتان (1946 , 38 طرفا في الاتفاقية).
- اتفاقية (رامسار) بشأن الأراضي الرطبة (1971 , 17 طرفا).
- الاتفاقية المعنية بإغراق النفايات في البحار (1972 , 68 طرفا).
- اتفاقية الاتجار الدولي بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المعرضة للانقراض، (1973 , 17 طرفا).
- اتفاقية منع التلوث الذي تتسبب فيه السفن (ماربول) (1973 , 74 طرفا).
- اتفاقية التلوث الجوي بعيد المدى عبر الحدود، (1979 , 35 طرفا).

- اتفاقية حفظ أنواع الحيوانات البرية المهاجرة (1979 , 39 طرفا).
- اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار (1982 , 52 طرفا).
- الاتفاق الخاص بأشجار الخشب الاستوائية (1983 , 50 طرفا).
- اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون (1985)، بما في ذلك بروتوكول مونتريال (1987 , 91 طرفا).
- اتفاقية التبليغ المبكر عن وقوع حادث نووي (1986 , 61 طرفا).
- اتفاقية نقل النفايات الخطرة عبر الحدود (بازل) (1983 , 33 طرفا).
- اتفاقية حفظ التنوع الأحيائي (1992 , 4 أطراف).
- الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ (1992 , 5 أطراف).

وقد اضطلع برنامج الأمم المتحدة للبيئة بدور رئيسي في التفاوض بشأن هذه الاتفاقات ومتابعتها، وذلك بالتعاون مع مجموعات من مثل المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، والمنظمة البحرية الدولية. كذلك قدمت منظمات غيرحكومية من قبيل الاتحاد العالمي لحفظ الطبيعة، ومعهد الموارد العالمية، والصندوق العالمي للطبيعة مساهمات مهمة من خلال خلق مناخ مشجع للعمل الرسمي من أجل تحسين الإدارة البيئية.

التنمية المستديمة وجدول أعمال القرن 21

تمثلت إحدى نتائج مؤتمر الأمم المتحدة بالبيئة والتنمية بمدينة ريو 1992، في إنشاء لجنة التنمية المستديمة، وهي هيئة حكومية دولية تتألف من 52 عضوا، وتعمل الآن كمركز تنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة من أجل تحقيق الترابط والتنسيق بين البرامج التي تقوم بتنفيذها وكالات الأمم المتحدة المختلفة. على أنه لا ينبغي أن تكون لجنة التنمية المستديمة مجرد هيئة تنسيق إدارية. إذ إن الغرض من وجودها هو توفير القيادة السياسية بشكل أكثر عمومية في ميدان التنمية المستديمة، وبوجه خاص في تنفيذ جدول أعمال القرن 21 على النحو الذي اتفق عليه في مدينة ريو.

ويبدوالتقدم المحرز في معالجة جدول أعمال القرن 21 متسما بالتفاوت إلى حد كبير. فعلى الرغم من أن هناك تقديرا أكبر مما كان منذ بضع سنوات مضت لقضايا عالمية مثل تدمير طبقة الأوزون وارتفاع حرارة كوكب

الأرض فإن درجة أقل من الاهتمام تمنح للمجالات الأقل بروزا وإن كانت حاسمة من قبيل إمدادات ونوعية المياه العذبة، وتدهور الأرض، والتصحر. وقد أخفق مؤتمر ريو في الاتفاق على ماهو أكثر من إصدار إعلان عام بالمبادىء فيما يتعلق بإزالة الغابات. وكل هذه القضايا متشابكة مع الفقر والتخلف.

إن النتائج المباشرة للتغيرات البيئية المتصلة بالفقر تتسم بالمحلية وتقتضي إدارة قوية على الصعيد الوطني. بيد أن آثار الإهمال الطويلة الأجل تتسم بالعالمية،كما أن البلدان الفقيرة تعوزها الموارد التي تتيح لها معالجتها بشكل كاف.

ويقترح جدول أعمال القرن 21 مستوى معقولا من الالتزام من جانب المجتمع العالمي، لكن هذا الالتزام لا يزال يتعين تأكيده عن طريق العمل الإيجابي، وذلك من أجل وضعه موضع التنفيذ. وبمقدور مجلس الأمن الاقتصادي المقترح أن يعيد هذه القضايا مرة أخرى إلى الاهتمام. وتقع على لجنة التنمية المستديمة مهمة التمهيد لذلك- ونحن نحث بقوة على توفير الدعم الدولي من أجل تنفيذ جدول أعمال القرن-21.

إن مركز الاهتمام بعد مؤتمر ريو لابد أن يتجاوز مرحلة إصدار البيانات إلى وضع برنامج مناسب للتنفيذ. وتحتوي مقترحات العمل التي جاءت في 500 صفحة على اقتراحات عديدة ومتنوعة، وتتضمن التزامات تتعلق ببناء القدرة على الصعيدين الوطني والدولي، على أن الأمر الواضح فعلاً هو أن البلدان التي تواجه الأخطار الأكثر تهديداً فيما يتعلق باستدامة التنمية إزاء تعزيز الاستدامة، هي بصفة عامة البلدان ذات القدرة الأدنى-مؤسسياً ومالياً على معالجة هذه القضايا. ولذلك، فإن تنفيذ جدول أعمال القرن 21 يرتبط ارتباطاً لا انفصام فيه بقضية توافر الموارد الإضافية من أجل التنمية.

ويعتبر مرفق البيئة العالمي CEF خطوة مفيدة صغيرة من أجل زيادة أدوات وقاعدة التمويل المتعلقة بجدول أعمال القرن 21. ويجب على مرفق البيئة العالمي أن يساعد البلدان النامية على القيام باستثمارات بيئية تكون لها فوائد على الصعيد العالمي، والواقع أنه قد تم تشكيله أصلا بهدف تمويل التكاليف الإضافية للمشاريع التي يكون لها آثار بيئية عالمية. ويتمثل

أحد العناصر الأساسية المهمة في فلسفة هذا المرفق في فكرة أن المعونة البيئية المقدمة للبلدان النامية تساعد البلدان المانحة على الأقل بقدر ما تساعد البلدان المتلقية لها. إلا أن هذا المرفق حسب هيكله الحالي، يعاني من قيود خطيرة. فهو يعمل في نطاق صغير: مخصصات قدرها 742 مليون دولار على مدى السنوات الثلاث الأولى. من المشكوك فيه أن يكون قدر كبير من التمويل في الوقت الحاضر، هو تمويلا إضافي، وربما يمثل تحويلاً للموارد من معونات إنمائية أخرى.

ونحن نؤيد مبدأ توسيع نطاق مرفق البيئة العالمي بشرط أن يفي باختياري تحقيق الزيادة التمويلية والأولوية الإنمائية. ولا ريب في أن أن إمكان الوفاء بهذه الأغراض متوافرة بالنظر إلى أن الأساس المنطقي لعمل مرفق البيئة العالمي وهيكل التصويت فيه يمثل خطوة تجاه النهج «التعاقدي» ذي الفائدة المتبادلة المتعلق بالمعونة، والذي تناولناه فيما سبق.

أدوات السوق والبيئة

أثبتت تجربة السنوات الأخيرة أهمية الأدوات التي تعطي إشارة أكيدة إلى الأفراد من أجل أن يغيروا أساليب الحياة غير القابلة للاستمرار أو إلى الشركات من أجل تغيير أساليب الإنتاج غير القابل للاستمرار بينما تفسح المجال للنظم الاقتصادية المستندة إلى السوق واللامركزية ولا تعتمد على أساليب القيادة والسيطرة.

وهناك أمثلة وفيرة على التنمية غير القابلة للاستمرار التي تواصلت بسبب عدم دفع المستهلكين والمنتجين التكلفة الاقتصادية والبيئية الكاملة لما يستخدمونه-الإهدار الكبير للمياه في مشاريع الري المدعومة مثلما هي الحال في الولايات المتحدة، والرسوم المنخفضة لقطع الأشجار واستصدار ترخيص مما يشجع على الإفراط في استغلال الغابات المدارية، ودعدم الأسعار المقدم للمزارعين الأوروبيين والذي يشجع الزراعة الكثيفة الاستخدام للطاقة، والكثيفة الاستخدام للكيمياويات، والتقاعس عن فرض رسوم الوقت الحالي إلى الإفراط في الصيد بشكل خطير، والاتجاه إلى الإبقاء على الطاقة رخيصة الثمن مما يفضي إلى نظم تتسم بالإهدار في مجالي النقل والصناعة وتسهم في انبعاثات مفرطة من الكربون.

ويتعين على كافة الحكومات أن تنتهج سياسات تحقق أقصى استخدام للضرائب البيئية، والمحاسبة على أساس، «مبدأ الملوث يدفع الثمن». إن استبعاد المبالغ الضخمة التي تنفق على بند المصروفات بهدف تخفيض الضرائب، وإلغاء الدعم المقدم للأنشطة التي تتسم بالإهدار اقتصاديا وغير السليمة بيئيا، سيحقق كسباً ماليا غير متوقع وكبيراً للعديد من الحكومات، رغم أنه من الواضح أن هذا الإلغاء قد يفضي إلى مشاكل سياسية.

وتشير التجارب الأخيرة مع محاولات إلغاء إعفاء بند المصروفات من الضرائب فيما يتعلق بإزالة الأحراج البرازيلية، واستحداث فكرة دفع المزارعين الهنود التكلفة الكاملة للكهرباء التي يستخدمونها، ووقف الدعوم الزراعية في فرنسا ، وإغلاق مناجم الفحم البريطانية-تشير كلها إلى صعوبات سياسية كبيرة. ومع ذلك فإن الاستخدام المتزايد لأدوات السوق-الضرائب، رسوم الانتفاع، المسؤولية القانونية عن الانبعاثات-يثبت أن الشواغل البيئية والاقتصادية يمكن التوفيق فيما بينها بكفاءة. ومن الممكن الإسهام في تخفيف مشكلة ارتفاع حرارة كوكب الأرض العالمي عن طريق فرض ضريبة على استخدام الطاقة أو الكربون كما هو متوخى في الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة. ويبدو الاقتراح بفرض ضريبة على الكربون أنسب وسيلة عملية وأقربها إلى التحقيق. ومن الممكن للبلدان أو المناطق كل على حدة (مثل الاتحاد الأوروبي) أن تطبقها كجزء من الإصلاح الضريبي الخاص بها وقبل التوصل إلى أي اتفاق عالمي. والغرض من ذلك هو إعطاء حافز ضريبي بالنسبة لحفظ الطاقة، وإعطاء حافز نوعي على استخدام الوقود الأقل كثافة من الكربون. وعلى النقيض من ذلك، تفرض غالبية البلدان في الوقت الحاضر ضريبة على استخدام البنزين ثقيلة جداً، ولكن ليس على المنتجات النفطية الأخرى، وتلجأ في أحياء كثيرة إلى دعم الفحم.

ويتمثل اقتراح الاتحاد الأوروبي في فرض ضريبة كربونية خالصة مقترنة بضريبة عامة على الطاقة، وذلك حتى يمكن إلى حد ما تفادي الصعوبات السياسية (بما في ذلك الحافز على استخدام الطاقة النووية) التي يمكن أن تشكلها الضريبة على الكربون وحده.

ولا ريب في أن الضريبة على الكربون، حتى لو فرضت مبدئياً من جانب

بلدان منفردة، ستكون خطوة قيمة إلى الأمام، بإبرازها لخطورة ارتفاع حرارة الأرض، وبتعزيزها لاستخدام أشكال أكثر استدامة لاستخدام الموارد وينطوي نهج الاتحاد الأوروبي بزيادة الضريبة تدريجيا (من 2 دولارين لمكافىء البرميل إلى عشرة دولارات بحلول عام 2000) على الميزة العملية المتمثلة في تجنب مشاكل حادة متعلقة بالتصحيح، إذ يمكن استخدام هذه الضريبة كخطوة من أجل وضع نظام مختلف تماماً-نظام يفرض ضريبة على استخدام الموارد وليس على العمالة كما هي الحال غالباً في البلدان الصناعية (عن طريق فرض ضرائب على قائمة الأجور) والمدخرات. ومن شأن هذه الخطوة الاعتراف بالحاجة إلى عدم التشجيع على الاستهلاك المفرط كما أنها تعمل على تنشيط العمالة كجزء من استراتيجية التنمية المستديمة، كذلك ستوفر إيرادات لا تموّل فقط التخفيضات في الضرائب الوطنية الأخرى بل تسهم أيضاً في المبادرات البيئية العالمية. ولا مناص من أن تنشأ مشكلات تتعلق بالتنفيذ، فسوف تشكو الصناعات من أن منتجاتها قد أصبحت غير تنافسية من خلال الضرائب على الطاقة التي لا تفرض في أماكن أخرى، وقد أفضى ذلك بالفعل إلى تطبيق إعفاءات شاملة من اقتراح الاتحاد الأوروبي. ولهذا السبب سيكون من المستصوب الأخذ بنهج عالمي، أو على الأقل نهج مشترك فيما بين البلدان الصناعية الرئيسية، بيد أن عدم وجود هذا النهج يجب ألا يكون مبرراً للتراخي. ولو استخدمت الإيرادات الضريبية جزئياً في تعويض الضرائب الأخرى المفروضة على الأنشطة التجارية (مثل تلك التي ترفع في الوقت الحالي من تكلفة الأيدي العاملة)، لأمكن تقليل الآثار المعاكسة على القدرة التنافسية إلى الحد الأدنى.

وهناك نهج آخر لمعالجة المشكلة ذاتها يتمثل في استخدام الأذون القابلة للتداول. ونود أن نرى أعمالاً تحضيرية تفصيلية تحت رعاية مجلس الأمن الاقتصادي تتعلق بالأذون القابلة للتداول عالمياً من أجل المساعدة في الحد من انبعاث غازات الدفيئة. ومن الممكن لهذه الآليات أن تجمع بين الفعالية، والإنصاف، وكفاية السوق.

المشاعات العالمية

إن التحدي الرئيسي المباشر الذي تواجهه إدارة شؤون المجتمع العالمي

في الميدان البيئي هو ذلك التحدي المتمثل في «مأساة المشاعات»: الاستخدام المفرط للموجودات البيئية المشتركة بسبب الافتقار لنظام قوي بصورة كافية للإدارة التعاونية. وينشأ تلوث الغلاف الجوي لكوكب الأرض واستنفاد مصادر المحيطات-تماماً مثل تدمير المراعي المحلية المشتركة-من عدم كفاية الإدارة عندما لا تتوافر حقوق الملكية الآمنة ولا المسؤوليات الجماعية لإدارة أحد الموارد المشتركة. ومع ذلك، فإن المشاعات لا تمثل فقط مأساة بل تمثل أيضا فرصة كبيرة: الإمكانية غير المتحققة، على سبيل المثال، لاستغلال طاقة تيارات قاع البحار، من تربية المائيات، ومن بحوث واستكشاف الفضاء.

الأذون القابلة للتداول.

استخدمت التصاريح القابلة للتداول على نطاق واسع في الولايات المتحدة كوسيلة للحد من التلوث وأعطيت أفضلية على الضرائب. إذ تعمد الحكومة إلى تحديد مستويات مستهدفة للتلوث وتصدر أذوناً لابد للشركات من الحصول عليها وتكون متناسبة مع درجة الانبعاثات التي تولّدها . ومن الممكن تداول هذه الأذون بين الشركات دون أي توحيد مركزي.

واستناداً إلى النجاح العام الأوّلي الذي حققته مثل هذه المخططات جعلتها الولايات المتحدة ركيزة لقانون الهواء النقي الذي يحد من انبعاثات ثاني أكسيد الكبريت.

وتتضمن هذه المخططات مزايا واضحة:

- بمقدور الحكومة أن تحدد بدقة الانبعاثات المستهدفة لو كان ذلك ضرورياً لأسباب صحية أو بيئية، بطريقة لا يحققها فرض ضرائب بيئية.

- هناك حافز «سوقي» للكفاءة، فكلما ازداد مقدار ما تخفضه شريكة ما من الانبعاثات ازداد الدخل المكتسب عن طريق بيع الأذون غير المستعملة.

- تكون الإدارة لا مركزية، وعن طريق السوق. لا تكون هناك حاجة لجيوش من البيروقراطيين يقومون بمراقبة كل مصنع.

- ونظرا لأن الأهداف التنظيمة مرنة وتستند إلى السوق، فإن التفاوض بشأنها وتنفيذها يكون يسيرا بالمقارنة بمعايير «الأوامر والمراقبة» التقليدية.

وحتى الآن، استخدمت الأذون القابلة للتداول بنجاح داخل بلد بنية أساسية متطورة تماماً تناسب هذا النوع من التبادل. فهل يمكن استخدام

النهج نفسه على الصعيد العالمي بالنسبة لانبعاثات ثاني أكسيد الكربون؟ من حيث المبدأ يمكن، بيد أنه لابد من النظر في المشاكل العملية العديدة. فكيف يمكن توزيع «حقوق الانبعاثات من الكربون» حسب القطر؟ وماهي العملة التي سوف تستخدم للتداول عندما تحاول البلدان ذات الحصص الزائدة أن تقبض ثمنها؟ وأي الانبعاثات ينبغي إدراجها؟ وكيف يمكن إدارة هذا النظام؟ وكيف يمكن تفادي «اكتناز الحصص»؟

إن المشكلات هائلة، ويتطلب حلها مستوى من الثقة ونوعية لإدارة شؤون المجتمع العالمي تفوق المستويات الحالية. ولهذا السبب، فإنه من المحتمل إلى حد بعيد أن يجري العمل في المستقبل القريب بنظام اختياري لفرض ضرائب على الكربون على الصعيد الوطني.

– مايكل غروب

أثر البيوت الزجاجية: أهداف للتفاوض

ويصعب استخدام الولاية الوطنية من أجل حماية المناطق التي لا تقع في نطاقها. ويعتبر التعاون والتزام المشروعية على الصعيد الدولي هما الطريق الوحيد الذي يمكن من خلاله حماية المشاعات العالمية، رغم أن من الواضح أن المشاكل تختلف إلى حد كبير: المخلفات المتروكة في الفضاء وعسكرة الفضاء، وقاع البحار المحيطة، والغابات، ومنطقة القطب الجنوبي، والتلوث الموجود في طبقات الغلاف الجوي المختلفة، وغيرها من المشاعات التي تتسم بدرجات مختلفة من سرعة التأثر بالاستخدام المفرط والمنتفعين المختلفين.

وقد وضعت اللجنة العالمية للبيئة والتنمية مشروعاً إجمالياً لبرنامج عمل من أجل تدعيم الإدارة العالمية فيما يتعلق بالمشاعات التي تظل وثيقة الصلة بالموضوع. وهناك في الوقت الحاضر أنواع عديدة من أوجه القصور المختلفة. وفي بعض الحالات انحسرت فعالية الادارة العالمية نتيجة لانعدام الاتفاق-مثل معارضة الولايات المتحدة وغيرها من البلدان الصناعية (إلى عهد قريب جداً) لبعض جوانب النظام المقترح لقاع البحار العميقة والذي طرح في مؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار.

وهناك مشكلة مختلفة آخذة في الظهور تتمثل في أنه في الوقت الذي

أخذت فيه الاتفاقيات البيئية العالمية المختلفة شكلاً محدداً- بالنسبة للأنواع والمناخ والغابات تجزأت الإدارة إلى مؤسسات منفصلة وترتيبات قانونية لا تعمل بصورة متكاملة. وبوسع لجنة التنمية المستديمة أن تقوم بدور من أجل كفالة وجود التماسك. وسيكون مجلس الأمن الاقتصادي بمنزلة الهيئة ذات المسؤولية الأكبر التي تعمل في هذا الاتجاه ذاته. وفي حالات أخرى، تتوافر بالفعل وكالات عاملة لإدارة شؤون المجتمع العالمي، بيد أنه يتم التشكيك في المنازعات وضمان الحفظ، ولكنها لا تستطيع الاستمرار في استيعاد البلدان، وخصوصا تلك التي في أفريقيا، التي تعجز عن الوفاء بمعايير القبول التكنولوجية.

وتعد الضغوط الناجمة عن زيادة السكان والنشاط الاقتصادي الذي يجري ضمن نظم إيكولوجية هشة، كبيرة جداً لدرجة أنها قد تعمل على ظهور مخاطر جديدة تهدد المشاعات العالمية. ومن الحيوي أن يتم بسرعة تقييم هذه المخاطر علمياً كيما يمكن تفادي الأخطار الناجمة عن الرضا الذاتي والمبالغة. وتتمتع لجنة التنمية المستديمة بالولاية التي تتيح لها دعوة فريق من العلماء ذوي المكانة الدولية والمستقلين، إلى الاجتماع من أجل أن يوفروا، من خلال التقييم العلمي، نظاماً للإنذار المبكر يتعلق بالأخطار العالمية. وستكون إحدى المهام ذات الشأن لمجلس الأمن الاقتصادي المقترح ضمان توفير الزخم السياسي لتدابير التصحيح المبكر عندما يتم تحديد الأخطار. ولعل الأمر الذي أصبح ظاهراً هو انعدام أي نهج وإشراف متسقين فيما يتعلق بالمشاعات العالمية. وقد بات واضحا أنه ينبغي لهيئة ما أن تمارس مسؤولية عامة وتعمل بالنيابة عن جميع الدول، بما في ذلك إدارة معاهدات البيئة المتصلة بالمشاعات. ونعتقد أنه ينبغي لمجلس الوصاية أن يمارس هذا الدور، وسوف نتناول هذا الرأي بمزيد من التفصيل في الفصل الخامس.

مبادىء إدارة شؤون البيئة العالمية

لقد بذل مؤتمر ريو جهداً كبيرا من أجل إرساء الأسس القانونية والفكرية والمؤسسية المتعلقة بتنظيم حملة منسقة من أجل تحقيق التنمية المستديمة.

وقد أصبح هذا المفهوم راسخاً تماماً في المناقشات التي تدور حول

السياسات في الميادين الاقتصادية فضلاً عن البيئة. بيد أنه يبقى هناك افتقار شامل للاتجاه فيما يتعلق بالخطوة التالية التي سنتجه صوبها.

ويعد إخفاق مؤتمر ريو في الاتفاق على « ميثاق للأرض» يضع مجموعة من المبادىء لتوجيه العمل مستقبلاً، أو في التوصل لأي اتفاق بشأن إمكان زيادة تدفقات الموارد من أجل التنمية-بمثابة نكسة. وربما يتمثيل أحد الإسهامات المبكرة لمجلس الأمن الاقتصادي في كفالة التصديق العالمي على ميثاق الأرض.

وقد تصبح هذه المهمة سهلة بعد الاتفاق الأخير بين «مجلس الأرض» و«الصليب الأخضر»، وحكومة هولندا بشأن التعاون في وضع ميثاق للأرض تتم المصادقة العالمية عليه. ويدلل هذا الاتفاق أيضاً على قدرة المنظمات غير الحكومية ليس فقط على توفير القيادة في المجالات المهمة من الجهد الدولي، بل أيضاً على الشروع في عملية تفاوضية والمضي بها إلى مرحلة الاكتمال التي تستغرق العملية الحكومية الدولية فترة أطول كثيرا لبلوغها.

تمويل إدارة شؤون المجتمع العالمي

يتعين أن نبدأ الآن في وضع مخططات عملية للتمويل العالمي، حتى لو كان على نطاق صغير في بادىء الأمر، من أجل دعم تعليمات النوعية للأمم المتحدة.

قد يبدو التمويل العالمي، للوهلة الأولى، مجالاً غير مبشر للعمل. فالحكومات تواجه صعوبة كبيرة في بلدان عديدة في الاحتفاظ بمشروعية نظم الضريبة الوطنية، وحتى الجماعة القوية التنظيم مثل الاتحاد الأوروبي لم تحقق تقدماً كثيراً فيما يتعلق بسلطاتها في جمع الضرائب. أما التقارير السابقة التي أوصت بمبادىء إعادة توزيع الضرائب على الصعيد العالمي، فقد حظيت باهتمام قصير الأجل.

على أن الوقت قد يكون مناسبا الآن لإلقاء نظرة جديدة وتحقيق إنجاز ف هذا المجال. إن فكرة حماية المشاعات العالمية وإدارتها-وخصوصا تلك المتصلة بالبيئة الطبيعية-تحظى بقبول واسع في الوقت الحاضر، ولا يمكن أن يحدث ذلك باتباع طريقة تغذية التمويل بالقطارة. كما أن فكرة توسيع دور الأمم المتحدة قد أصبحت مقبولة الآن فيما يتعلق بالأمن العسكري.

ومع ذلك، فإن هناك فجوة آخذة في الاتساع بين الاحتياجات المالية للبرامج التي تحظى بتأييد واسع من حيث المبدأ والأموال المتاحة فعلا من خلال القنوات التقليدية. ويعد عدم تمويل عمليات حفظ السلم أحد الأمثلة الصارخة في هذا الصدد. ويتعين البدء الآن في وضع مخططات عملية للتمويل العالمي، حتى لو كان على نطاق صغير في بادئ الأمر، من أجل تمويل العمليات النوعية للأمم المتحدة.

ومن الممكن اعتماد عدد من المبادئ الرئيسة في تصميم المخططات المتعلقة بالتمويل العالمي. فأولا: من المناسب فرض رسوم على استخدام بعض الموارد العالمية المشتركة لدوافع اقتصادية مباشرة، باستخدام أدوات السوق. ثانياً: من الصواب ألا يقع العبء كله على عدد صغير من البلدان الصناعية. بل يجب أن يوزع، حتى ولو كان بطريقة تصاعدية. وثالثا: من المفيد ألا تحل نظم الإيرادات الجديدة محل الضرائب أو الرسوم المحلية، بل تمثل مصادر إضافية.

وفي إطار هذه المبادئ الرئيسية يتعين حل عدة قضايا تقنية صعبة تتعلق بكيفية جمع أي مصدر مشترك للإيرادات وتوزيعه. ويمكن أن تمثل إحدى مهام مجلس الأمن الاقتصادي في تنظيم دراسات تقنية بشأن نواحي التمويل العالمي التي يمكن أن تحظى بدعم سياسي.

وبالطبع فإن الضرائب لا تحظى أبداً بالشعبية من الناحية السياسية حتى في أفضل الأوقات، سواء على الصعيدين المحلي والوطني، أو على المستوى الأعلى. وللحكومات الخيار في تطبيق رسوم الانتفاع التي توفر رابطة أكثر مباشرة بين المنتفع والخدمة مما توفره الرابطة بين الضريبة والإنفاق الحكومية. وعندما يكون موضوع خلافي مثل التمويل العالمي هو المطروح للدراسة، فسيكون من الحكمة البدء من هذه النقطة.

والواقع أننا لا نقترح على وجه التحديد أن تكون هناك سلطة لفرض الضرائب تتخذ مقرا لها في أي مكان داخل منظومة الأمم المتحدة. فرسوم الانتفاع، والجبايات، والضرائب-أي الترتيبات العالمية لتحصيل الإيرادات مهما كان نوعها-يتعين الموافقة عليها وتنفيذها عالمياً عن طريق معاهدة أو اتفاقية.

ومن الممكن أن تسهتل المقترحات الخاصة بها دالخل منظومة الأمم

المتحدة-في مجلس الأمن الاقتصادي عندما يتم إنشاؤه-ويجري التفاوض بشأنها والموافقة عليها من جانب الجمعية العامة قبل أن تدرج في اتفاق دولي يتم إقراره والتصديق عليه.

وسوف تدرج في أي اتفاق من هذا القبيل ترتيبات صارمة تتعلق بتوزيع الإيرادات العالمية والمحاسبة عن مسحوباتها واستخدامها، وذلك كيما تتوافر للبلدان الثقة في هذا النظام وتضمن أنه يعمل بفعالية من أجل الوفاء بأغراضه العالمية. ولا تشتمل مقترحاتنا على عناصر رئيسية للسلطة عبر الوطنية، وإنما هي اقتراحات عملية للتشارك في الجوار العالمي.

ويتطلب أي نظام لفرض ضريبة عالمية تحديد وعاء ضريبي مقبول سياسياً للحكومات، على أن يعكس أيضا العمليات العالمية. وأحد المقترحات في هذا الصدد فرض ضريبة أو رسم على معاملات العملة الأجنبية. وقد قدم بروفسور جيمس توبين، وهو اقتصادي أمريكي حائز على جائزة نوبل، مقترحات لمثل هذه الضريبة لا تقوم على دوافع متعلقة بالإيرادات فحسب، بل تستند أيضا إلى الحاجة لتحسين كفاءة ما يشكل السوق العالمي الأكبر. ويشمل ذلك قدرا كبيرا من متاجرة المضاربة، والتي تتسم بقدر كبير من قصر الأجل مما لا يتيح لها أن تعكس العوامل الاقتصادية الأساسية.

ومن شأن فرض ضريبة على معاملات الصرف الأجنبي أن يثبط هذا النشاط (الذي ليست له فائدة حقيقية من حيث الكفاءة الاقتصادية)، ويجمع إيرادات ضخمة، وربما مكنت هذه الضريبة الحكومات أيضا من أن تتبع سياسات نقدية أكثر استقلالا عن طريق السماح بدرجة أكبر من التباين في أسعار الفائدة القصيرة الأجل. على أن مثل هذه الضريبة تواجه مشاكل عملية كبيرة، ليس أقلها الطابع اللامركزي غير المنظم بلوائح، والإلكتروني التشغيل، والذي تتميز به أسواق الصرف الأجنبي في البلدان الصناعية،والذي لا تتوافر فيه لها سجلات ورقية تحدد وعاء ضريبيا. وسيكون هناك أيضا حافز على دفع الأسواق إلى ملاذ ضريبي.

وقد لا تكون هذه المشاكل من النوع الذي لا يمكن التغلب عليه، إلا أنه سيتعين معالجتها. ونحن نحث الأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وودز على استطلاع جدوى تطبيق نظام من هذا القبيل بالتشاور مع السلطات التنظيمية في الأسواق المالية القيادية. ويهدف شكل مغاير من اقتراح توبن، وهو

يستحق الدراسة أيضا، إلى إنشاء شبكة تعمل بأجهزة الكومبيوتر لمبادلات العملة الأجنبية، تغل دفقا من الدخل للوكالة القائمة بالتنفيذ عن طريق رسوم الانتفاع. وسوق تتفادى هذه الآلية التي اقترحها بروفسور ريوبن منديز، الحاجة إلى اقتفاء أثر المعاملات الفردية.

وهناك فكرة أخرى هي أن تمثل ضريبة الشركات المفروضة على الشركات المتعددة الجنسيات وعاء ضريبيا. إذ تكافح الحكومات في الوقت الحاضر، عن طرق الاتفاقات الثنائية، من أجل التوفيق بين النظم الضريبية المختلفة. بيد أنه في عالم يتحول فيه عدد متزايد دوما من الشركات إلى شركات عالمية، يصبح من غير المعقول تحديد المجالات الضريبية بطريقة وطنية ضيقة.

وللرسوم المفروضة على الانتفاع بالمشاعات العالمية جاذبية عريضة على أساس حفظ هذه المشاعات، والكفاءة الاقتصادية، فضلا عن أسباب سياسية وأخرى تتعلق بالإيرادات، وسوف تشجع هذه الرسوم الانتفاع والحفظ بصورة تتسم بالكفاءة، فضلا عن تمويل مؤسسات إدارة شئون المجتمع العالمي المطلوبة ورعاية المشاعات والحفاظ عليها في حالة طيبة. ونحن نحث على النظر في إمكانات متعددة تتعلق برسوم الانتفاع:

- رسم إضافي على تذاكر الخطوط الجوية مقابل استخدام خطوط الطيران المزدحمة بشكل متزايد، مع تحصيل رسم صغير-بضعة دولارات- مقابل كل رحلة طيران دولية.

- رسم على النقل البحري في المحيطات، يعكس الحاجة إلى الحد من التلوث المحيطي ومن أجل الإبقاء على الخطوط البحرية مفتوحة أمام جميع المنتفعين الشرعيين، مع فرض رسوم خاصة (أو مزايدات للحصول على تراخيص) تتعلق بالدفن البحري للنفايات التي لا يتطلب مستوى سميتها حظرا مطلقا.

- رسوم انتفاع تتعلق بالصيد غير الساحلي في المحيطات (أو طرح مزايدات للحصص) مما يعكس الضغوط التي تتعرض لها أرصدة عديدة وتكاليف البحث والمراقبة.

- رسوم انتفاع خاصة تتعلق بالأنشطة في منطقة القطب الجنوبي، من قبيل الصيد، وذلك كيما يتم تمويل الحفظ، على أساس أن هذه القارة هي

جزء من التراث المشترك للإنسانية.

- رسوم (أو إيرادات بالمزاد) للمواقف الثابتة للأقمار الصناعية فوق الأرض.

- رسوم حقوق الانتفاع بمجالات الطيف المغناطيسي الكهربي.

ومعظم هذه الإمكانات ليس لها سوى تأثيرات إيرادية نوعية ضئيلة، وقد يكون من المنطقي تقديم تعهدات دون تفصيل الأموال فعليا، أو بعبارة أخرى من أجل رد المتحصلات إلى إدارة المشاعات العالمية ذات الصلة. على أن بعض الرسوم قد تكون لها تأثيرات هائلة. ففرض ضريبة على الكربون يتم تطبيقها على عدد ضخم من البلدان، أو نظم للأذون القابلة للتداول والمتعلقة بانبعاثات الكربون، سيغل إيرادات ضخمة جدا، ويتطلب الأمر القيام باستطلاع مفصل للمشاكل العملية المتعلقة بإنشاء نظم عالمية لضرائب أو رسوم من هذا النوع.

ونحن نحث على تطوير إجماع في الرأي فيما يتعلق بالمساعدة على تحقيق مفهوم الضريبة العالمية الذي دارت بشأنه مناقشات طويلة والمتزايد الأهمية. وفي هذا المجال وغيره من المجالات، تتطلب إدارة الاعتماد المتبادل في المجال الاقتصادي تجديدا خلاقا من الناحية التقنية ومتسما بالشجاعة من الناحية السياسية.

موجز للمقترحات
الواردة في الفصل الرابع

مجلس الأمن الاقتصادي

1- يتعين إنشاء مجلس للأمن الاقتصادي في نطاق الأمم المتحدة من أجل توفير القيادة السياسية وتعزيز الإجماع في الرأي بشأن القضايا الاقتصادية الدولية، وبشأن التنمية المتوازنة والمستديمة، ويكفل في الوقت ذاته التوافق في أهداف سياسات المؤسسات الاقتصادية المتعددة الأطراف.

- يجب أن يكون مجلس الأمن الاقتصادي هيئة تمثيلية، تضم اقتصادات العالم الكبرى، ولا يكون أكبر من مجلس الأمن بعد إصلاحه.

- يجب أن يجتمع مجلس الأمن الاقتصادي مرة كل عام على مستوى رؤساء الحكومات، وخلاف ذلك، على مستوى وزراء المالية.

- يجب أن توجه الدعوة إلى صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، والمنظمة العالمية للتجارة لتقديم تقارير دورية إلى مجلس الأمن الاقتصادي. أما المؤسسات الأخرى مثل لجنة التنمية المستديمة فتقدم تقاريرها بشأن موضوعات معينة.

التجارة:

2- يتعين على جميع الحكومات أن تصدر سريعا قوانين من أجل تنفيذ جولة أوروغواي لاتفاقية الجات، وإقامة المنظمة العالمية للتجارة.

3- يجب على الحكومات أن تعتمد هياكل صنع القرار التي تتطلب فحصا عاما كاملا لفوائد وتكاليف القيود التجارية بالنسبة للمجتمع بوجه عام.

4- هناك حاجة إلى تكثيف الحوار والتوصل إلى أساليب أفضل لحل النزاع في المنظمة العالمية للتجارة وغيرها من المؤسسات، وذلك بغية تفادي التناقض بين مصالح التجارة الحرة، وعلى وجه الخصوص، الشواغل الاجتماعية والبيئية.

5- يجب أن تضع المنظمة العالمية للتجارة مبادىء توجيهية واضحة من أجل تعريف النزعة الإقليمية المفتوحة في التجارة وتشجيعها.

6- يجب على المنظمة العالمية للتجارة أن تنشىء قواعد جديدة من أجل تعزيز المنافسة العالمية، وأن تقيم مكتبا للمنافسة العالمية لتوفير الإشراف.

7- يجب على المنظمة العالمية للتجارة والأمم المتحدة أن تضعا قواعد أكثر حزماً بشأن الاستثمار الدولي من شأنها تسهيل الاستثمار المباشر، وإنشاء التزامات من خلال ميثاق، مع وضع نظام لاعتماد وتسجيل الشركات المتعددة الجنسيات والتي تقبل المبادىء الأساسية للسلوك الحسن الواردة في هذا الميثاق.

8- يجب على المنظمة العالمية للتجارة أن تضع قواعد عالمية تتعلق بقيام نظام أكثر تحررا وإنصافا في مجال ضمان الاتصالات السلكية واللاسلكية ووسائل الإعلام المتنوعة.

صندوق النقد الدولي والاستقرار الاقتصادي العالمي

9- يتعين على مجلس الأمن الاقتصادي أن يدرس مدى كفاية الإشراف الحالي على الأسواق المصرفية وأسواق الأوراق المالية.

10- يجب تعزيز دور صندوق النقد الدولي من خلال تمكينه من:

- توسيع قدرته على توفير الدعم لميزان المدفوعات.
- الإشراف على السياسات في الاقتصادات الكبرى بوصفها جزءا من سياسات أكثر نشاطا تسعى إلى تحقيق التلاقي في السياسات.
- إصدار مجموعات جديدة من حقوق السحب الخاصة.
- تحسين قدرته على دعم أسعار الصرف الاسمية.

11- يتطلب الأمر إصلاح هيكل صنع القرار في مؤسسات بريتون وودز وجعلها أكثر ديمقراطية، بما في ذلك استخدام أرقام الناتج المحلي الإجمالي استنادا إلى تعادل القوة الشرائية من أجل تحديد الأصوات التي تحظى بها البلدان.

مساعدات التنمية:

12- يتعين على الحكومات أن تضاعف جهودها من أجل الوفاء بهدف

تخصيص نسبة 7,0 في المائة من الناتج المحلي للمساعدات الإنمائية الرسمية.

13- يجب أن يكون البنك الدولي مؤهلا للقيام بدور أكبر في تمويل التنمية عن طريق وكالة التنمية التابعة للبنك الدولي بعد تدعيمها، ومن خلال توسيع دوره في الوساطة المالية بزيادة استخدام الضمانات والاشتراك في تمويل المشاريع الكبيرة.

14- يجب اعتماد إستراتيجية من أجل تعبئة تدفقات المعونة، ولإظهار قيمة الأموال المقدمة. ويجب أن تشمل:

- تحرير المعونة الرسمية من الشروط المتعلقة بالشراء من المانحين بدرجة أكبر، كيما يمكن للمتلقين أن يستخدموا الأموال للشراء من أرخص المصادر.

- زيادة عمليات التمويل المشترك بين الحكومات والمنظمات غير الحكومية.

15- هناك حاجة إلى إجراء تخفيض أكثر جذرية للديون بالنسبة للبلدان المنخفضة الدخل المثقلة بالمديونية، ويتضمن على الأقل «شروط ترينداد الكاملة»، وبالنسبة لبعض البلدان، محو صحيفة المديونية على نحو ما يحدث في إجراءات الإفلاس.

16- هناك حاجة إلى تعزيز قدرة أسواق التأمين على الوفاء بالتكاليف الاقتصادية للكوارث في البلدان الفقيرة والصغيرة.

الهجرة:

17- يتعين أن يكون هناك تعاون أشمل بشأن الهجرة، ويجب أن يصدق عدد أكبر من البلدان على اتفاقية الأمم المتحدة بشأن العمال المهاجرين.

18- يجب تيسير فرص وصول أكبر للخدمات ذات الاستخدام الكثيف للعمالة في نظام الخدمات الخاص باتفاقية الجات والمنظمة العالمية للتجارة.

البيئة:

19- يتعين تعبئة دعم دولي قوى لجدول أعمال القرن 21، وتوسيع مرفق البيئة العالمي.

20- يجب على الحكومات أن تعتمد سياسات بيئية تحقق أقصى قدر من الاستفادة من أدوات السوق، بما في ذلك الضرائب البيئية والأذون القابلة للتداول، وأن تتعهد بالاستفادة من مبدأ «الملوث يدفع الثمن».

21- يستحق اقتراح الاتحاد الأوروبي، المتعلق بفرض ضرائب على الكربون، الدعم كخطوة أولى من أجل تحقيق نظام يفرض ضرائب على استخدام الموارد وليس على العمالة والمدخرات.

التمويل:

22- يجب استطلاع إمكان فرض ضريبة دولية على معاملات العملة الأجنبية باعتبارها واحدة من سلسلة خيارات تشمل أيضا إنشاء وعاء ضريبي للشركات الدولية يتعلق بالشركات المتعددة الجنسيات.

23- ينبغي النظر في فرض رسوم على استخدام الموارد العالمية المشتركة، مثل مسارات خطوط الطيران، والخطوط البحرية للسفن، ومناطق الصيد في المحيطات، ومجالات الطيف المغناطيسي الكهربي، وذلك من أجل توفير الأموال للأغراض العالمية.

5 إصلاح الأمم المتحدة

مثلما أوضحنا في الفصل الأول، فإن إدارة شئون المجتمع العالمي مسألة تتعلق بمجموعة متباينة من القوى الفاعلة: أناس يعملون معا بطرق رسمية وغير رسمية، في مجتمعات محلية وبلدان، داخل قطاعات وفيما بينها، وفي هيئات غير حكومية وحركات للمواطنين، على الصعيد الوطني والدولي على حد سواء باعتبارهم مجتمعا مدنيا شاملا. ومن خلال الناس، تقوم قوى فاعله أخرى بدورها: الدول وحكومات الدول، والأقاليم والتحالفات في زي رسمي وغير رسمي. بيد أننا لاحظنا أيضا أن دورا حيويا ومركزيا يقع على كاهل الشعوب التي تتحدث معا في الأمم المتحدة، وتتطلع لتحقيق بعض من أسمى أهدافها من خلال إمكاناتها في العمل المشترك.

ويتناول هذا الفصل الأمم المتحدة وإمكاناتها، وإن جرى ذلك دوما في إطار منظوراتها الأوسع لإدارة الشؤون العالمية. وكانت هذه القضية المتعلقة بإمكانات العمل المشترك محورية بالنسبة لمداولاتنا.

نحن: الشعوب

عندما تتحدث الحكومات أو يتحدث الناس عن

إصلاح الأمم المتحدة، فإنما يقصدون عملية تغيير ينبغي أن تبدأ في السلوك الوطني.

بقدر ما يتعدد الأشخاص، تتعدد الآراء: "Quot homines, Lot Sententiac" واستخدام هذا القول المأثور لوصف الكيفية التي ينظر بها للأمم المتحدة بعد نحو خمسين عاما من إنشائها، أمر لا يخرج عن جادة الصواب، بيد أن هناك خيطا واحد مشتركا بين هذه الآراء العديدة؛ فلن تجد بين هؤلاء جميعا من ينظر للأمم المتحدة وقد انتابه احساس بالملكية تجاهها. فقد أعلن الميثاق باسم شعوب العالم «نحن شعوب الأمم المتحدة...» ولم يكن توكيد أن شعوب العالم هي التي تنشىء هيئة عالمية مجرد زخرف في البلاغ. وإنما كان الإعلان رمزا يعبر عن آمال مؤسسي الأمم المتحدة بالنسبة لما كانوا ينشئونه.

ومثلما اتضح، فإن الآمال لم يكن مقيضا لها أن تتحقق. ولم يخامر شعوب العالم أبدا إحساس بأن الأمم المتحدة هي ملك لهم، إلا في لمحات نادرة تومىء إلى أن ذلك قد يحدث-كما كانت الحال أثناء تولي داج همر شولد الأمانة العامة-إنها لم تنتم لهم، بل انتمت إلى الحكومات-إن انتمت لأحد أصلا-ثم انتمت لعدد قليل منها. لقد كانت ميدانا للسياسات العليا، وأثرت في حياة الناس في نهاية المطاف، وإن لم يكن بطرق مباشرة. وظهر الإحساس بالملكية لبعض الوقت عندما كفت ملايين عديدة ممن كانوا يعتبرون من الناحية النظرية فحسب جزءاً من «نحن شعوب العالم» في 1945، عن أن يكونوا رعايا للإمبراطوريات الأوروبية، وأصبحوا مواطنين في دول جديدة اعتبرت الحصول على مقعد في الأمم المتحدة تصديقا على استقلالها. ومع ذلك فقد ظلت الأمم المتحدة شيئا منفصلا حتى بالنسبة لهؤلاء، مثلما هي بالنسبة لمعظم الناس في الدول المؤسسة لها.

وكان الأمر مختلفا عن ذلك بصورة طفيفة فحسب بالنسبة للحكومات. فقد كانت الأمم المتحدة موجودة لكي يتم استغلالها، ولم تكن إساءة استغلالها أمرا نادرا؛ كانت موجودة لتستخدم كأداة لتحقيق مصالح وطنية حيثما أمكن ذلك؛ وليتم تجاوزها حيثما لا يمكن استغلالها لخدمة هذه المصالح. وأصبحت خلال الحرب الباردة، أداة للعمل الجماعي لإنفاذ القرارات في مرات نادرة فحسب.

وحاولت البلدان الأحدث عهدا بها أن تضع الأمم المتحدة في قلب المسرح، لكن الأغلبية التي حشدتها لم يكن في مقدورها سوى أن توصي، لا أن تقرر وفي الغالب الأعم، كانت «الأغلبية الجديدة» تخطىء في فهم سلطة التصويت فتعتبرها سلطة لاتخاذ القرارات، مع ما يترتب على ذلك من إحباط محتوم، وببساطة فإنها لم تستطع أن تنتصر على الأقلية التي كانت تمارس السلطة في مجلس الأمن، أو في الاقتصاد العالمي. بل فقدت الأمل بمرور الزمن. وأصيبت بيروقراطية الأمم المتحدة التي أشعل طاقاتها الخيال والحماس يوما ما، بالإحباط وتخلت عن أوهامها.

إن النظرة السائدة للأمم المتحدة، بعد سان فرانسيسكو بخمسين عاما، لدى الشعوب والحكومات على حد سواء، هي أنها طرف ثالث عالمي، تنتمي لنفسها، لا يملكها أحد سوى موظفيها، بل ويمكن الاستغناء عنها لحد ما.

وتوصف الأمم المتحدة في عواصم كثيرة-خاصة خلال الأزمات الدولية التي تشمل هذه البلدان-بأنها «هم» وليس «نحن». وتلك هي الطريقة التي تعامل بها عادة.

الأمم المتحدة هي «نحن»

ومع ذلك، فإن الأمم المتحدة هي «نحن». فعلى الرغم من أن العضوية تتشكل من دول تمثلها حكومات، فإن هذه الحكومات تخضع للمساءلة بصورة متزايدة أمام الشعوب عن أعمالها الدولية؛ وتغدو الحكومات تدريجيا، مثلها مثل الأمم المتحدة، أكثر انفتاحا أمام منظمات المجتمع المدني الدولي وغيرها من الأصوات غير الحكومية. إن الأمم المتحدة كيان جماعي معقد، لكنها تتشكل في جوهرها من أعضائها، وهم الذين يبقون عليها. إن الأمم المتحدة هي «نحن» لأن نظمها وسياساتها وممارساتها هي تلك التي قضت بها الدول الأعضاء فيها، ومقرراتها هي مقررات يتخذها أعضاؤها أو يرفضونها. وبعض جوانب الإدارة فيها يعهد بها لعناية الأمن العام، ولكن فيما عدا ذلك، فإن الأمم المتحدة هي أعضاؤها. وعندما يتبرأون منها، فإنهم ينكرون أنفسهم.

والأمر الأكثر اتصالا بهذا التقرير، أنه عندما تتحدث الحكومات والشعوب عن إصلاح الأمم المتحدة، فإنهم يقصدون عملية تغيير ينبغي أن

تبدأ في السلوك الوطني، وليس على ضفاف نهر «إيست ريفر» في نيويورك. إن السلوك الوطني هو نتاج لعملية اتخاذ القرارات الوطنية والسياسات الوطنية: وهنا هو المجال الذي ينبغي أن يبدأ فيه تدعيم الأمم المتحدة. صحيح أن هناك إصلاحات جديرة بالاهتمام في هياكل الأمم المتحدة يتعين السعي لتحقيقها، ونحن نقترح عديدا منها في هذا التقرير، بيد أن أكبر العيوب في الأمم المتحدة لم تكن عيوبا هيكلية، بل كانت عيوبا جماعية للدول الأعضاء. ويصدق هذا على فضل المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة في تحقيق أهداف الميثاق، وفشل مجلس الأمن في إقامة نظام أمني عالمي فعال يستند إلى توجه الميثاق، وعندما نشجب تقصير الهيئة العالمية في تحقيق ما وعد به الميثاق من تقدم اقتصادي واجتماعي لكافة الشعوب، فإن ما نأسى له ليس فشل نوع من الكيان عبر الوطني الموحد، وإنما سقطات أعضاء الأمم المتحدة: الحكومات، ثم الشعوب بدرجة ما على الأقل. ولا يمكن أن نشدد على هذه النقطة بأكثر من هذا.

ومع اقتراب العيد الخمسين للأمم المتحدة، هناك بلا جدال إنجازات عديدة للأمم المتحدة ينبغي الإقرار بها. وتستحق الدول الأعضاء الاعتراف لها بالفضل فيها، وينطبق هذا أيضا على القوى الفاعلة الأخرى في الأمم المتحدة. وينبغي أن ندرج من بين النجاحات احتواء النزاعات، خاصة بعض النزاعات الإقليمية خلال الحرب الباردة. كما يرد بين النجاحات إنهاء الاستعمار، ودعم حقوق الإنسان، وقانون البحار، والإسهامات التي قدمتها المؤتمرات العالمية الكبرى بشأن قضايا تتراوح بين وضع المرأة وقضية البيئة. وتحتل مكانة عالية في القائمة بعض برامج الأمم المتحدة عملية المنحى التي تترجم اتفاقا عالميا واسعا على القيام بعمل إلى حقيقة «الفعل». ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مثالان طيبان لهذه العناصر العملية في منظومة الأمم المتحدة التي لاقت ترحيبا عالميا. إنها تمثل أفضل ما في التعاون الدولي. ولا ينبغي اعتبارها واقعا مفروغا منه، لأنها على الرغم من كونها تؤدي عملها جيدا، فإنها في حاجة إلى دعم معزز إذا أردنا أن يستمر عملها، ناهيك عن أن يتسع.

ويصدق الشيء نفسه على أنشطة أخرى للأمم المتحدة، في ميادين مثل

الزراعة، والصحة، والأرصاد الجوية، والعمل. وفي كل الأحوال، فإن الفعالية التنظيمية تتوقف على القيادة، سواء من المجتمع الدولي، من حيث الالتزام إزاء البرامج والدعم المالي، أو من المؤسسة نفسها، خاصة الشخص الذي يرأسها-المدير العام أو الأمين العام.

وسنجري مزيدا من المناقشة لموضوع القيادة الدولية فيما بعد. وما نود تأكيده هنا هو أنه في حين أن القيادة المؤسسية الجيدة تحدث فرقا كبيرا في نوعية الجهد الدولي، فإنها لا تعوض غياب الدعم الذي يقدمه المجتمع العالمي لذلك الجهد أو تناقصه. ذلك أن العمل في نطاق الجوار يكون فعالا في نهاية المطاف فقط بقدر مايكون هناك التزام داخل الجوار، وموارد تسمح بتحقيقه.

على أنه بالإضافة إلى هذه النجاحات، هناك أوجه فشل عديدة، بل وكثيرة جدا. وهي إلى حد كبير أمور يلام عليها أعضاء الأمم المتحدة، فالدول المؤسسة في سان فرانسيسكو لم تمنح الأمم المتحدة سلطات وإمكانات تخرج عن سيطرة أعضائها. وكانت على حق في أنها لم تفعل ذلك، وظلت هذه السلطات والقدرات في يد الدول الأعضاء. ولتحسين منظومة الأمم المتحدة، ينبغي للعالم أن ينظر أساسا في مسألة ممارسة تلك السلطات والقدرات التي تملكها الدول الأعضاء. وهي ممارسة تتوقف على إرادة الدول الأعضاء، فينبغي لنا، «نحن الشعوب»، أن نصبح من خلال حكوماتنا، أو من خلال هيئات جديدة تمثلنا ونفوضها في السلطة، القوى الأساسية القادرة على تغيير الأمم المتحدة، والمؤسسات الدولية بصفة عامة.

وسيكون من المهم أن تعكس عملية الإصلاح هذه حقائق التغيير التي سبق مناقشتها في الفصل الأول. إن الفترة القادمة لن تكون مثل الفترة التي تلت سان فرانسيسكو مباشرة، والتي كانت الأمم المتحدة خلالها هي القوة الدولية الفاعلة الوحيدة فيما وراء الحكومات. فقد تلاشت هذه النزعة الحضرية بالفعل، وستكون النزعة الدولية هي الأقوى بالنسبة للأدوار الجديدة التي تقع على كاهل المجتمع المدني العالمي. على أن منظومة الأمم المتحدة ستظل في مركز العمل الدولي، نظرا لأن الدول القومية ستظل هي القوى الفاعلة الدولية الرئيسية، لكن ينبغي الآن إدخال نوعين من التيسير بالنسبة للمجتمع المدني العالمي.

الأول: هو تسهيل الإسهامات العملية لعناصر المجتمع المدني داخل منظومة للأمم المتحدة جرى إصلاحها، وليس مجرد تخصيص مجال لها في هياكلها التي أعيد تشكيلها.

والثاني: هو الاعتراف بأهمية الأدوار التي سيلعبها المجتمع المدني خارج منظومة الأمم المتحدة. وتتضمن مناقشة هذا الفصل لإصلاح الأمم المتحدة الحاجة إلى إتاحة الفرص للمجتمع المدني ليسهم في إدارة الشؤون العالمية.

لقد أسهمت عوامل عديدة في فشل الأمم المتحدة. لكن هناك ناحيتين مهمتن عجز فيهما الميثاق والنزعة الدولية التي بشر بها عجزا مزريا منذ البداية من الناحية العملية، وجاء التفكك الأول مع الأسلحة النووية، وجاء الثاني مع الحرب الباردة.

وحتى أثناء التفاوض على الميثاق وتوقيعه في سان فرانسيسكو، كانت القنبلة الذرية يجري تطويرها في لوس ألاموس بنيو مكسيكو على بعد ألف ميل. ولم يعرف بهذا التطور، سوى قلة ممن كانوا في سان فرانسيسكو، بما في ذلك معظم من قاموا فيما بعد بدور المؤسس للأمم المتحدة. كان الميثاق الذي كانوا يتفاوضون بشأنه يهدف إلى إقامة عالم يتم فيه القضاء على بلاء الحرب من خلال «العمل الجماعي». عالم «لا تستخدم فيه القوة المسلحة في غير المصلحة المشتركة». وجرى تفجير القنبلة الذرية الأولى فوق هيروشيما في 6 أغسطس 1945، أي بعد توقيع الميثاق بواحد وأربعين يوما فحسب. وفي الوقت الذي تم فيه إنشاء الأمم المتحدة، في 24 أكتوبر 1945، كان العالم الذي أنشئت لخدمته قد تغير في نواح رئيسية.

وسرعان ما بذلت محاولة للعودة إلى المنطلقات الرئيسية لسان فرانسيسكو، فقد طالب أول قرار للجمعية العامة بتقديم مقترحات محددة «للتخلص من الأسلحة النووية من ترسانات الأسلحة الوطنية، ومن جميع الأسلحة التي يمكن استخدامها للتدمير الجماعي»، وكذلك لضمان استخدام الطاقة النووية للأغراض السلمية فقط. وقد صودق بالإجماع على هذا القرار الذي قدمته المملكة المتحدة، وشاركت في تبنيه الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي وفرنسا.

وفي لجنة الطاقة الذرية التي أنشأها هذا القرار، اقترحت الولايات المتحدة مجموعة من التدابير الرئيسية (عرفت باسم مشروع باروتش)

لإخضاع كل الأنشطة النووية، من تعدين اليورانيوم إلى توليد الطاقة الكهربائية، لإشراف دولي، وتدمير رصيدها من القنابل الذرية الذي كان لا يزال ضئيلا. ورأى الاتحاد السوفييتي في هذا وسيلة لمنعه من استحداث القدرة النووية الخاصة به، فعرقل إجراءات التصديق داخل اللجنة لمدة ثلاث سنوات-حتى أجرى تجارب في عام 1949 على أسلحته النووية. وخلال خمس السنوات الأولى من تأسيس الأمم المتحدة مضى سباق الأسلحة النووية في طريقه. وقيض له أن يستمر معظم السنوات الخمسين الأولى لها، مما غير العالم الذي وضع الميثاق من أجله في سان فرانسيسكو.

وأدت تشعبات الحرب الباردة إلى تشقق أساسات الميثاق نفسها وإلى إضعافها، ولإدراك مدى تباعد وضع الأمور على هذا النحو عن الأهداف التي حددت في سان فرانسيسكو، يكفي التذكير بالأهداف التي ألزمت الدول المؤسسة نفسها بها في ديباجة الميثاق:

- أن نأخذ أنفسنا بالتسامح، وأن نعيش معا في سلام وحسن جوار.
- أن نوحد قوانا للحفاظ على السلم والأمن الدوليين.
- أن نكفل، بقبولنا للمبادىء وإعمالنا الأساليب التنفيذ، ألا تستخدم القوة المسلحة في غير المصلحة المشتركة.
- أن تستخدم الأداة الدولية في ترقية الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعها.

وإلى حد كبير، فإن هذا التقرير هو بمنزلة اقتراح مركب لإنجاز تلك الأهداف، لكن يصعب اعتبارها الغايات التي سادت في عصر ما بعد الحرب.

ونظرا لأن منظومة الأمم المتحدة كانت مكبلة بالقيود على هذا النحو منذ البداية، فإنه لمما يثير الإعجاب أنها أنجزت الكثير في العديد من مجالات التعاون الدولي، وتعزى هذه الإنجازات لحد كبير إلى قدرة هيئة العاملين بالأمم المتحدة وتفانيهم ، خاصة الجيل الأول من موظفي الأمم المتحدة الذين أضفوا على عملهم قدرا كبيرا من الحماسة والإيمان بالأمم المتحدة لم يكن قد ناء بأعباء الشك بعد.

والواقع أنه لم يجر تقييم عادل للخدمة العامة الدولية، أي هيئة العاملين بمنظومة الأمم المتحدة-فقد كان الكثيرون من أعضائها موظفين لا يتسمون بالأنانية، عملوا في خدمة الدولة الأعضاء في الأمم المتحدة، وكرسوا حياتهم

لتحقيق أهداف الميثاق. ومثلما هي الحال في كل البيروقراطيات والمؤسسات، كان بعض الأفراد أقل كفاءة، وأقل التزاما، وأقل فاعلية من الآخرين. والبعض من هؤلاء فرضتهم حكوماتهم على الأمم المتحدة. بيد أن لدى المجتمع الدولي-إجمالا-مبررا للإحساس بالامتنان للرجال والنساء الذين عملوا في مقار الأمم المتحدة، وفي وكالاتها المتخصصة وبرامجها. وهذه التقاليد من الخدمة الدولية المتفانية معرضة للخطر حاليا، ويثور القلق من أن المنظومة تعمل بأقل من مستواها الأمثل، ويقتضي الأمر أن تعين الأمم المتحدة أعلى درجات الكفاءة بجميع مستويات عملياتها. ونقترح في جزء لاحق من هذا الفصل بعض التدابير لعلاج هذا الوضع.

كذلك ينبغي الإقرار بالفضل لهؤلاء الجنود من الدبلوماسيين من الحكومات الأعضاء موظفي البعثات الدائمة لدى الأمم المتحدة وفي العواصم، الذين شاركت الحكومات من خلالهم في منظومة الأمم المتحدة. ويستحق هؤلاء الموظفون تقديرا أكبر مما يعطى لهم بصفة عامة عن دورهم في جعل منظومة الأمم المتحدة تؤدي عملها، ففي بعض الأحيان كانت المهام الموكولة لهم بالغة الصعوبة (فمثلا: استغرق الأمر ما يزيد على عشرين سنة للاتفاق على تعريف «العدوان»)، بل وأسهمت حتى أصغر الإنجازات في تقدم المنظمة وتحقيق أهدافها. وأصبح العديد من هؤلاء الموظفين، نتيجة لعملهم في الأمم المتحدة، أبطالا لها، لإنهم يشكلون جزءا من دائرة عالمية النطاق تتحدث باسم الأمم المتحدة، مما يضع مسؤولية فشلها على من يتحملونها أساسا: الدول الأعضاء.

خيار التجديد

يحمل ميثاق الأمم المتحدة بصمة الزمن الذي صدر فيه، وبعد مرور نصف قرن من الزمان أصبح في حاجة إلى التعديل. وسنركز نقاشنا هنا على المسائل «الدستورية»،-مثل إصلاح مجلس الأمن-التي نعتقد أنها أمر حاسم للوصول إلى إدارة أفضل لشؤون عالمنا، وسنناقش هذه المسائل بصراحة. لكننا آمنا منذ البداية، وزادنا عملنا في اللجنة اقتناعا بذلك، بأننا إذا وضعنا هذه التغييرات جانبا، فإن الحاجة الملحة تدعو لقيام المجتمع العالمي باستغلال الأحكام الحالية للميثاق بصورة أكبر وأكثر براعة وابتكاريا.

إننا لا نعتنق بالتأكيد الفكرة القائلة إن الأمم المتحدة ينبغي حلها لتفسح الطريق أمام بنيان جديد لإدارة شؤون المجتمع العالمي. وحيث إن الميثاق ليس هو الذي فشل، وإنما سياسات أعضاء المنظمة وممارساتهم، فإن قدرا كبيرا من الإصلاح الضروري للمنظومة يمكن إجراؤه دون تعديل الميثاق- بشرط أن تتوافر لدى الحكومات الإرادة اللازمة للشروع في إجراء تغيير حقيقي، والتعديلات القليلة التي نقترحها ستساعد هي نفسها في خلق بيئة مواتية لعودة الروح إلى الميثاق. ومع احتفال الدول الأعضاء بالعيد الخمسين، ينبغي أن تشجعها روح الميثاق في سعيها للتغيير.

وتتوافر للعالم الآن فرصة حقيقية لتحسين سجل الماضي والتصدي بفعالية للتحديات الراهنة التي تطرحها إدارة شؤون عالمنا. وتعتقد اللجنة أنه يمكن تحقيق ذلك من خلال عملية للإصلاح هي إعادة تشكيل وتجديد أكثر منها عملية هدم وإعادة للبناء من جديد. لكن التجديد ينبغي ألا يكون مجرد تجميل، ويجب أن يقترن بأساليب جديدة للعيش في جوارنا العالمي.

مجلس الأمن

ينبغي إنشاء فئة جديدة من الأعضاء «الدائمين» إلى أن تتم مراجعة كاملة للعضوية في العقد الأول من القرن الجديد.

إذا كانت هناك سمة لمنظومة الأمم المتحدة التي أنشئت في سان فرانسيسكو يتعين الآن اعتبارها «مؤقتة»، فهي تشكيل مجلس الأمن وسلطات حق النقض الممنوحة لأعضائه الدائمين الخمسة. لكن «الدول الكبرى» التي انتصرت في الحرب العالمية الثانية لم تكن تقصد أن تكون هذه الترتيبات مؤقتة. وكان موقفها مفهوما، باعتبارها الدول القائدة في المعركة ضد الفاشية والعدوان. ولقد أدى ذلك إلى اقتناعها بأنه ينبغي أن يكون لها هي نفسها سلطات خاصة في عالم المستقبل، رغم القبول الرسمي لمبادىء العالمية والمساواة بين الدول الأعضاء. وقيض لهذه الامتيازات-كما تم تكريسها في الميثاق-أن تهيمن على منظومة الأممية مثلما استحدثتها وأصدرت أمر إنشائها «الدول الكبرى».

وكان مجلس الأمن هو الذراع المؤسسية الرئيسية للمنظومة، وعهد إليه بصفة خاصة بضمان الأمن والسلم في العالم. وكان هو الهيئة الوحيدة في

الأمم المتحدة التي لها سلطة اتخاذ قرارات تلزم كافة الدول الأعضاء، وتجيز اتخاذ تدابير الإنفاذ بموجب أحكام الأمن الجماعي في الفصل السابع من الميثاق.

وفي سان فرانسيسكو، تقرر أن يكون الاتحاد السوفييتي والصين وفرنسا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة أعضاء «دائمين» في مجلس الأمن، وأن يكون لكل منهم حق النقض على قرارات المجلس. وكان القصد أن يكون المجلس جهازا صغيرا، يضم في الأصل أحد عشر عضوا: الخمسة الدائمين إضافة إلى ستة أعضاء يتم تغييرهم دوريا وتبلغ عضوية كل منهم فيه عامين فحسب.

وتعرّض عنصر التميز: المقاعد الدائمة وسلطة النقض لمعارضة قوية في سان فرانسيسكو، سواء من ناحية المبدأ أو من قبل البلدان التي قاتل مواطنوها أيضا ولقوا حتفهم في الحرب ضد الفاشية. لكن «الدول الكبرى» المنتصرة كانت هي الغالبة. فقبل ذلك ببضعة أشهر قليلة، كان تشرشل وروزفلت وستالين قد عقدوا العزم على هذا، وقيدت الرؤية التي تتطلع لنظام عالمي جديد يسترشد بمبادىء الميثاق، بالافتراض الضيق القائل إن المنتصرين وحدهم هم الذين يستطيعون ضمان تحقيق هذه المبادىء.

ومن الناحية العملية، ينبغي التذكير بأنه لم يكن لا الاتحاد السوفييتي ولا الولايات المتحدة ليصدقا على الميثاق دون البند الخاص بحق النقض، وأن حق النقض كان يعد بمنزلة نوع من صمام الأمان في منظومة الأمم المتحدة من حيث إنه يجعل من المستحيل على المنظمة أن تمضي للحرب مع إحدى الدول الكبرى بموجب الفصل السابع من الميثاق، من خلال تصويت الأغلبية في مجلس الأمن. فهل كان ذلك نوعا من الحكمة أو الضعف، الواقع أنها مسألة تقديرية.

ولقد كان الافتقار للثقة فيما بين الأعضاء الدائمين، الذي ينطوي عليه ذلك، مماثلا للافتقار للثقة في الأعضاء غير الدائمين في المجلس وفي كثير من البلدان الأخرى التي بقيت خارجه. وكان لابد أن تتوافر لكل عضو دائم القوة اللازمة لمنع مجلس الأمن من القيام بأي عمل لا يريدونه. وأصبح هذا البند حجر الزاوية، على الرغم من تناقضه مع بنود الميثاق الأخرى. ففي 1945، كانت حقائق القوة تفرض واقع أن لن يكون هناك ميثاق ما لم

تقبل البلدان الأخرى العضوية الدائمة للدول الخمس مع تمتعها بحق النقض. ولم تكن لتتاح «لشعوب» العالم الفرصة لإنشاء الأمم المتحدة باسمها، ونعتقد أن الرأي الذي كان يحبذ الحصول على هيئة دولية منقوصة بدلا من لا شيء على الإطلاق، كان صوابا في ذلك الوقت، كما كان محتوما.

تغيير غير متوقع

لكن الحق المستمد من الانتصار لم يكن هو العامل الوحيد الذي يدفع المنتصرين للإصرار على أن يظلوا أعضاء في المجلس بصفة دائمة، وأن يكون لهم حق النقض للأبد، وربما كان السبب في أن المنتصرين قد احتفظوا لأنفسهم بسلطة النقض يرجع جزئيا إلى أنهم تنبأوا بإمكان حدوث تغييرات في القوة النسبية للدول، وربما كانوا من ناحية أخرى أقل مكرا من هذا، وقصروا ببساطة عن التنبؤ بالتطورات الراهنة التي نمت فيها عضوية الأمم المتحدة في حين تناقصت الفرق الاقتصادية، بل والعسكرية بين الدول المالكة لحق النقض والدول التي لا تملك هذا الحق بصورة ملحوظة. ومن المؤكد أن مفهوم «الدول الأعداء» ينبغي ألا يكون له مكان في الميثاق حاليا.

وعلى أية حال، فإن الأحداث اللاحقة-وليس نية المؤسسين-هي التي تقتضي معاملة ترتيبات 1945 الخاصة بمجلس الأمن باعتبارها ترتيبات مؤقتة. كما أنه لم يثبت أن تلك الترتيبات مقدسة لأبعد حد. ففي 1963، أدى التسليم بالظروف الجديدة إلى إجراء تعديل متواضع في الميثاق، فقد تمت زيادة عدد الأعضاء غير الدائمين من ستة إلى عشرة، وارتفعت قوة المجلس الإجمالية من أحد عشر إلى خمسة عشر وعدد الأصوات المطلوب لاتخاذ قرار من سبعة إلى تسعة. وقد حدث هذا عندما تجاوزت عضوية الأمم المتحدة ضعف عددها عند إنشائها، فزادت من 51 عضوا في الأصل إلى 113 عضوا. واليوم وصل عدد الدول الأعضاء إلى 184 دولة.

وبالمقارنة بعام 1963، فإن هناك حاليا دوافع قوية عديدة للتغيير بجانب توسع العضوية. فقد أصبح مجلس الأمن أكثر نشاطا وفعالية، مما يثير التحدي المتمثل في جعل هيكل عضويته أكثر إنصافا، مع الحفاظ على القدرة والدعم السياسي الضروريين لكي يلعب دورا رئيسيا. لقد استنزفت الحرب الباردة، منذ عام 1946 وحتى نهاية 1989، قوى المجلس، ولم تستخدم

إمكاناته الحقيقية إلا نادرا. في تلك الفترة عقد المجلس 2903 اجتماعات، وأصدر 646 قرارا. ولكن منذ بداية 1990 وحتى منتصف 1994، كان المجلس يجري مشاورات غير رسمية يومية تقريبا، وعقد 495 اجتماعا وأصدر 288 قرارا (منها 26بشأن حرب الخليج و53 بالنسبة للوضع في البلقان). وفيما بين يناير 1993 ويونيه 1994 فقط، أصدر 134 قرارا، وأصدر 98 قرارا وبيانا رئاسيا تعلقت جميعها بالصراع في يوغوسلافيا السابقة خلال يونيه 1994، مما يوضح مدى تعقد كثير من الصراعات الأخيرة.

قرارات مجلس الأمن

الإجماليات لفترات مدتها أربع سموات

200

100

1949-46

1993-90

وسجلت عمليات حفظ السلام زيادة مماثلة. فحتى نهاية 1990، شاركت الأمم المتحدة في ثماني عمليات بما مجموعه 10 آلاف جندي. وفي نهاية يونيه 1994، كان قد تم القيام بسبع عشرة عملية، ضمت ما يزيد على 70 ألف جندي، وتكلفت نحو 3 مليارات دولار على أساس سنوي.

وفيما بين 1945 و1991، أجاز مجلس الأمن استخدام القوة مرتين فحسب لسبب مغاير للدفاع عن النفس (للدفاع عن كوريا الجنوبية الذي قادته الولايات المتحدة وفي بعثة الأمم المتحدة في الكونغو). وعلى النقيض من ذلك، فيما بين 1991 ومنتصف 1994، إجازة استخدام القوة بموجب الفصل السابع من الميثاق في خمس حالات-في حرب الخليج، والصومال، ويوغوسلافيا السابقة، ورواندا، وهايتي.

وفي ضوء الاتجاهات الراهنة، فإن من الحصافة افتراض أنه ينبغي للأمم المتحدة أن تبقى قادرة في السنوات القادمة على أن تلعب دورا رئيسيا في الحفاظ على السلم والأمن عبر العالم، وقد ناقشنا هذه الاحتمالات والحاجة المترتبة على ذلك إلى تدعيم قدرة الأمم المتحدة في الفصل الثالث، وسنواصل ذلك في هذا الفصل مع إشارة خاصة للحاجة إلى موارد مكافئة-مالية وغيرها.

على أنه مع تزايد دور الأمم المتحدة، تظهر حاجة ملحة إلى أمور تزيد

على مجرد المشروعية الرسمية. فإذا كان مجلس الأمن قد طفق في نهاية المطاف يقوم بالدور المستهدف له في الميثاق، فلابد أن تقتنع الدول القومية والشعوب بأن ذلك أمر مشروع بصورة كاملة بالمعنى الواسع. كما أن طابعه غير التمثيلي الراهن سبب لانزعاج كبير، يفضي لأزمة في المشروعية. ودون إصلاح، لن يتغلب المجلس على تلك الأزمة، ودون اكتسابه المشروعية في أعين شعوب العالم، لن يكون فعالا حقا في دوره الضروري باعتباره قيّما على السلم والأمن. وبالمثل، ينبغي إدارة الإصلاح بطريقة لا تقلل من فعالية هذه المؤسسة المركزية وحيويتها السياسية.

مؤسسة مغلقة

إننا نعتقد أن مجلس الأمن حاليا عبارة عن مؤسسة مغلقة بأكثر من اللازم، فالعضوية الدائمة المقصورة على خمسة بلدان تستمد تميزها على البلدان الأخرى من أحداث وقعت منذ خمسين سنة مضت أمر غير مقبول تماما. وتزداد الأمور سوءا عندما تقلل ممارسات العمل شفافية مداولات المجلس، وتوسع الفجوة بين الأعضاء الدائمين وغيرهم من أعضاء المجلس، أو بين المجلس والعضوية الأوسع نطاقا للأمم المتحدة.

وقد ثار القلق مرات متعددة من المشاورات الخاصة التي تجري بين الأعضاء الدائمين الخمسة-وأحيانا بين البعض منهم فحسب-والذين كانوا يأتون بعد ذلك للمجلس، وقد توصلوا لاتفاق فيما بينهم. ويهدر هذا من قيمة دور الأعضاء غير الدائمين، الذين لا تتوافر لديهم فرص كبيرة للتأثير في قرار المجلس. وهناك ممارسة أخرى تتمثل في عقد جلسات غير رسمية للمجلس. وهذه الجلسات مثلها مثل المشاورات الخاصة بين الأعضاء الدائمين، اجتماعات مغلقة، لا يتم الاحتفاظ بتسجيل لمناقشاتها، وبالإضافة إلى ذلك، فإنها خلافا للجلسات الرسمية للمجلس، لا تسمح لغير الأعضاء في المجلس بالحضور والإسهام في المناقشة. وقد أدى تزايد عدم الارتياح لهذه الاتجاهات أخيرا إلى بذل بعض الجهد للتحرر من مناخ المؤسسة المغلقة، وعلى الرغم من أن دور المشاورات الخاصة واجتماعات المجلس غير الرسمية في إنجاز أعمال المجلس لا خلاف عليه، فإن اللجوء لهذه الممارسات بصورة متكررة بأكثر مما يلزم أمر غير صحي بصورة واضحة.

لقد أصبح الوضع العام غير مرض لحد أنه أثار مطالبة قوية بالإصلاح بين الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وقد أثيرت هذه المسألة بصفة خاصة في قرار قدمته الهند إلى الجمعية العامة في 1992. ودعا الأمين العام-بناء على طلب الجمعية العامة-كل الحكومات إلى الإعراب عن رأيها، وقد أيدت جميع الدول التي ردت تقريبا الدعوة للتغيير.

وقررت الجمعية العامة في ديسمبر 1993 أن تنشىء فريقا عاملا مفتوح العضوية لمواصلة النظر في جميع جوانب المسألة الخاصة بزيادة العضوية، وأمور أخرى متعلقة بالمجلس. وتم الاعتراف بالحاجة إلى الإصلاح على نطاق واسع.

ولقد كنا حريصين، عند وضع مقترحاتنا، على ألا نجعل الوصول للأفضل يسد الطريق أمام الوصول إلى الجيد. فنحن نعتقد أن المجتمع الدولي يريد أن يرى تغيرات في العضوية الدائمة وفيما يتعلق بحق النقض فالالتزام بنظم التمثيل العادل في صنع القرارات، الذي حظي بتوكيد متزايد في السياسات الوطنية، لم يلق احتراما كافيا في تشكيل مجلس الأمن وإجراءاته. وبالطبع، فإن المشكلة تتمثل في أن العالم-مع وجود الأعضاء وإجراءاته. وبالطبع، فإن المشكلة تتمثل في أن العالم-مع وجود الأعضاء الدائمين الذين يحتمون بدرع حق الفيتو المصفح-لا يستطيع أن يتحرك نحو إصلاح مجلس الأمن إلا بتأييد منهم، أو على الأقل بقبول منهم. ونحن لا نعتقد أن قضية الإصلاح ستضيع بسببهم، أو أنهم يضعون مسألة دوام امتيازاتهم فوق كل الاعتبارات الأخرى. وحتى مع هذا، فهناك حقائق القوة التي ينبغي لنا الاعتراف بها.

ويفضي بنا هذا إلى الاعتقاد بأن إصلاح مجلس الأمن يمكن الاضطلاع به على مرحلتين: الأولى منهما هي عملية الإصلاح التي تبدأ في سنة العيد الخمسين، فيما تتم الثانية خلال عقد أو ما إلى ذلك مع اكتساب المجتمع الدولي وأعضاء مجلس الأمن أنفسهم لأساس أفضل لتشكيل الجهاز ذي الصلاحيات الأعلى لديه من الأساس الحالي القائم على العضوية الدائمة لبضعة بلدان قليلة. ولكننا لم نبلغ هذه المرحلة بعد. وفئة العضوية الدائمة لابد أنها ستستمر في الوقت الحاضر. ونحن نعتقد بقوة من جانب آخر أن حق النقض سمة غير مقبولة في إدارة شؤون عالمنا. وينبغي عدم زيادة عدد

الأعضاء الذين يسيطرون على حق النقض في أي ترتيبات جديدة. ذلك أن إضافة مزيد من الأعضاء الجدد وإعطاءهم حق النقض سيشكلان انتكاسة وليس إصلاحا.

وبالمثل، فإن قصر أي توسيع للعضوية الدائمة على مجموعة من البلدان ممثلة جيدا بالفعل في المجلس-كالبلدان الصناعية-سيزيد الطابع غير التمثيلي للمجلس، في الوقت الذي ينبغي فيه توسيعها لجعله أكثر تمثيلا لأعضاء الأمم المتحدة. وبطبيعة الحال فإن اللجنة تسلم بأن المجلس ينبغي ألا يصبح كبيرا بصورة تجعله غير فعال. ولكننا نعتقد أنه بعضوية للأمم المتحدة تبلغ نحو 200 دولة، فإن زيادة حجم المجلس على خمسة عشر إلى ثلاثة وعشرين-مثلا-سيكون أمرا معقولا، ولن يفضي إلى قيام هيئة مفككة.

أعضاء مستديمون جدد

إننا نوصي بإنشاء فئة جديدة من الأعضاء «المستديمين»، وأن تستمر المجموعة الأولى حتى تتم مراجعة كاملة لعضوية مجلس الأمن في العقد الأول من القرن الجديد، عندما يتعين مراجعة وضع الأعضاء الدائمين الأصليين، ويتم أخذ الحقائق الجديدة للنزعة الإقليمية في الاعتبار. ومن بين هؤلاء الأعضاء الجدد، ينبغي اختيار اثنين من البلدان الصناعية وثلاثة من البلدان النامية الأكبر. ومن بين البلدين الصناعيين، يفترض أن يكون واحد منها من آسيا وواحد من أوروبا. ومن بين البلدان النامية الثلاثة، نتوقع اختيار واحد من كل من آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية.

و من الممكن بطبيعة الحال أن يقوم الأعضاء المستديمون الجدد بترشيح أنفسهم، لكننا نوصي بأن تقترحهم الجمعية العامة، وأن تسترشد-وهي تفعل ذلك-بالاعتبار القائل إن الأعضاء المستديمين في مجلس الأمن ينبغي أن يكونوا قادرين على الإسهام بصورة فعالة لا رمزية في صون السلم والأمن الدوليين وفي تحقيق أهداف الأمم المتحدة الأخرى.

كما نوصي بزيادة عدد الأعضاء الذين يتناوبون العضوية من عشرة إلى ثلاثة عشر. وبالمثل ينبغي زيادة عدد الأصوات الموافقة المطلوبة لاتخاذ قرار ما للمجلس من تسعة إلى أربعة عشر، مما يبقي على التناسب القائم حاليا.

وقد اقترحنا في الفصل الرابع، إنشاء مجلس للأمن الاقتصادي باعتباره هيئة عليا لتوفير القيادة السياسية وتعزيز توافق الرأي بشأن القضايا الاقتصادية الدولية التي تشكل تهديدا للأمن بأوسع معانيه. ولن نكرر هنا تلك الحجج عن تكوين مجلس الأمن الاقتصادي، باستثناء تأكيد حقيقة أن إصلاحات مجلس الأمن المقترحة متكاملة بطبيعتها، وستتيح الفرصة للمجتمع الدولي لاتخاذ خطوة كبيرة نحو تحقيق إمكانات الميثاق، فيما يتعلق بمجال السلم والأمن في نطاق إدارة شؤون المجتمع العالمي.

إلغاء حق النقض على مراحل.

لن يتمتع الأعضاء المستديمون الجدد بحق النقض، ونعتقد أن هدفنا ينبغي أن يتمثل في إلغاء سلطة النقض على مراحل.

فأولا: ينبغي أن تتضمن حزمة الإصلاح ميثاقا بين الأعضاء الدائمين الخمسة يوافقون بمقتضاه على أنه-وإن احتفظوا بحق النقض-سيتغاضون عن استخدامه عمليا إلا في الظروف التي يعتبرونها استثنائية وغالبة في سياق أمنهم الوطني. وخلال تلك الفترة فإن حق النقض لن يستخدم إلا في الحالات القصوى.

وقد شرع الأعضاء الدائمون في التحرك في هذا الاتجاه في السنوات الأخيرة. فقد استخدم حق النقض مرة واحدة فقط منذ 1990، وكان ذلك بشأن مسألة ثانوية نسبيا حين عرقل الاتحاد الروسي صدور قرار يتعلق بتمويل قوة حفظ السلام في قبرص، وفي الوقت الذي ستتم فيه المراجعة، في عام 2005 مثلا، سيكون الأعضاء الدائمون الحاليون قد تعودوا على المشاركة في إدارة الشؤون العالمية دون حق النقض، ولم يحرموا في الوقت نفسه منه كلية في الحالات ذات الأهمية القصوى بالنسبة لهم.

الجمعية العامة

يحتل تنشيط الجمعية العامة-باعتبارها منبرا عالميا شاملا لدول العالم-موقع الصدارة بين التغيرات التي ينبغي أن تسم الذكرى الخمسين للأمم المتحدة.

إن ميثاق الأمم المتحدة لم يرتب هيئات الأمم المتحدة الرئيسية ترتيبا

هرميا. لكن الجمعية العامة ورد ذكرها لأول مرة في المادة 7، وهي «الهيئة الرئيسية» الوحيدة بمقتضى الميثاق التي تتشكل من جميع الأعضاء على أساس «صوت واحد لكل عضو». وهي رمز الأمم المتحدة باعتبارها منظمة عالمية في التراث الديمقراطي.

وربما كان إنشاء الجمعية العامة يعني ضمنا أن خطوة أولى قد تم اتخاذها نحو إقامة برلمان للعالم. ونادرا ما كان الأمر كذلك. فلم تكن برلمانا يعد مجلس الأمن بمنزلة مجلس وزراء له يحتاج إلى تأييده المستمر كما لم تنشأ بينهما العلاقة التي توفر الفصل بين السلطات والتي تعد سمة مميزة لبعض النظم الديمقراطية. فقد كانت الجمعية العامة منذ البداية مجرد منبر للتداول، كانت لها سلطة المناقشة والتوصية، والجدل وإصدار القرارات، لكن لم تكن لها سلطة حقيقية، ومن المؤكد أنه لم تتوافر لها أي قدرة على اتخاذ قرارات ملزمة للدول الأعضاء.

إن القيمة الخاصة للجمعية العامة تتمثل في عالميتها، وقدرتها على أن تكون منبرا يمكن فيه سماع صوت كل الدول الأعضاء. ذلك أن إتاحة الفرصة للبلدان لمناقشة القضايا، وطرح القضايا للنقاش العام، وتقديم أفكار جديدة في لجان الجمعية، أمر له أهمية حيوية لسلامة المجتمع العالمي. وهذا ما يسلم به زعماء العالم، وهو السبب في أنهم يذهبون للجمعية العامة كل عام، وهم-ابتداء من رئيس الولايات المتحدة حتى رئيس المالديف-يطرحون على الجمعية العامة آراءهم بشأن الأمور ذات الأهمية الدولية، وسياساتهم ومشاكلهم، والتزاماتهم والقيود التي تكبلهم، وآمالهم للأمم المتحدة وانتقاداتهم لها.

وعندما يتحدث زعماء الدول الأعضاء في مناقشات الجمعية العامة في شهر سبتمبر من كل عام، فإن العالم يرتفع حقا معا لمستوى قيادته السياسية بأكثر الطرق نفعا. وقد يكون الاستماع لكل هذه الخطب بالنسبة لبعض الناس أمرا مملا، وقد لا يكون ذلك محركا للفكر إلا في حالات نادرة. بيد أننا نؤكد مدى أهمية الأسبوعين اللذين تجري فيهما المناقشات بالنسبة لكثير من البلدان عندما تتاح الفرصة للحكومات-عادة وزراء الخارجية وأحيانا رؤساء الحكومات-لطرح مشاغلها وتصوراتها لتحظى بصدارة الاهتمام الدولي.

بيد أن ما يحدث فيما وراء الخطب، عندما يكون زعماء العالم في نيويورك للمشاركة في المناقشة العامة، أمر له أهمية مساوية لأهمية الخطب الملقاة في الجمعية العامة إن لم تكن أكبر. فالاجتماعات التي لا تعد ولا تحصى التي تعقد بين رؤساء الحكومات أو الوزراء بشأن الأمور الثنائية، والإقليمية أحيانا، لها أهمية مماثلة على الأقل لأهمية أي شيء يقال، أو يتم في الجمعية العامة نفسها. كما أن هذا التفاعل السياسي جزء من وظيفة التداول التي تؤديها الجمعية العامة، وينبغي تقدير قيمتها على نطاق أوسع، خاصة من قبل وسائل الإعلام. وهناك-كما سنوضح فيما بعد- حاجة إلى المزيد من ذلك.

هناك إخفاقات لكن هناك نجاحات أيضا

ولا يعني هذا القول إن كل شيء على مايرام بالنسبة للجمعية العامة. فبمعنى ما، فإنها قصرت عن استغلال إمكاناتها، وأيا كان ما اتجه إليه تفكير المؤسسين في سان فرانسيسكو، فقد كان يجدر بالجمعية العامة على مر السنين أن تصبح أكثر أهمية في منظومة الأمم المتحدة. والواقع أنها أصبحت «جهازا أساسيا» أقل أهمية على الأقل مما كانت تأمل فيه الدول المؤسسة لها.

وقد نجمت هذه النتيجة بصورة جزئية فقط عن إخفاقاتها الخاصة، وكان تهميشها الناتج عن التركيز على دور مجلس الأمن، خاصة في السنوات الأخيرة، عاملا مسهما في ذلك، ويصعب أن نلوم مجلس الأمن على عدم فعالية الجمعية العامة خلال السنوات التي حدت فيها الحرب الباردة من دوره هو نفسه. ومع ذلك فحتى في تلك الآونة، ومع تقييد حق النقض لمجلس الأمن، لم تكن غالبية الجمعية العامة تفوز على الأعضاء الخمسة الدائمين في أوقات مختلفة، وفقا لميزان الاقتراع في الجمعية العامة.

وفي 1950، عندما أتاح غياب الاتحاد السوفييتي من مجلس الأمن، عند مناقشة قضية من يمثل الصين، للمجلس أن يقرر تدابير لحماية كوريا الجنوبية، نجحت الولايات المتحدة بأغلبية غربية كبيرة ويعول عليها في الجمعية العامة في استصدار قرار «الاتحاد من أجل السلام» أإو «مشروع اتشيسون». وقد نقل هذا القرار الذي أدانه الاتحاد السوفييتي باعتباره

انتهاكا للميثاق، إلى الجمعية سلطات مجلس الأمن التي يعرقلها حق النقض. وفيما بعد عندما لم يعد للغرب أغلبية آلية في الجمعية العامة، أصبحت الولايات المتحدة والأعضاء الدائمون الغربيون مرة أخرى مدافعين أشداء عن السلطات المقصورة على مجلس الأمن في شؤون السلم والأمن.

وينبغي عدم الشطط في انتقاد الجمعية العامة. فقد كانت نافعة بشأن قضايا كثيرة أثارت قلق العالم، وكما كانت نقطة انطلاق لبعض الأفكار القيمة الجديدة في الخمسين سنة الأولى من عمر الأمم المتحدة. وخير مثال على ذلك المبادرة التي قام بها الدكتور أرفيد باردو سفير مالطة لدى الأمم المتحدة، في 1967 في اللجنة الأولى للجمعية العامة لطرح مفهوم البحر وقاع البحر فيما وراء الولاية الوطنية باعتبارهما إرثا للإنسانية. وأدى هذا إلى بذل جهد فكري، وإجراء تفاوض عالمي تحت رعاية الأمم المتحدة لمدة خمسة عشر عاما، وأفضى في النهاية إلى اتفاقية 1982 لقانون البحار. وقد اقتضى بدء سريان هذه الاتفاقية، في 16 نوفمبر 1994، وقتا طويلا ومضنيا بسبب مخاوف البلدان الصناعية من الأحكام المتعلقة بقاع البحر العميق.

وهناك مثال جيد آخر لاستخدام الأمم المتحدة لعمليتها التداولية لجعل العالم يتحرك صوب إدارة أفضل للشؤون العالمية يتعلق بالمجال الواسع لحقوق الإنسان. ففي هذا المجال كان لدور الأمم المتحدة أهمية حيوية، بدءا بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في 1948. كما لعبت الجمعية العامة دورا رئيسيا في الإبقاء على قضايا طويلة الأمد مثل الفصل العنصري وناميبيا وفلسطين على جدول الأعمال العالمي.

أما القضايا التي فشلت الأمم المتحدة بصورة ملحوظة في تحقيق أي نتائج بصددها، أو حتى التأثير في مجرى الأحداث تأثيرا ملموسا، فهي القضايا المتعلقة بالشمال والجنوب. وقد مثلاالنقاش الطويل في السبعينيات بشأن النظام الاقتصادي الدولي الجديد، والعملية التي استمرت عامين وتركزت على مؤتمر التعاون الاقتصادي الدولي في باريس، جهدين طموحين لحفز التقدم في ميدان التنمية. وينبغي أن يتحمل الطرفان الملامة على فشل الحوار بين الشمال والجنوب فقد كانت البلدان النامية مفرطة في طموحها وجامدة في استراتيجيتها بأكثر من اللازم، وأصرت-لفترة أطول

مما ينبغي-على جدول أعمال واسع بصورة غير واقعية، وبعد ذلك بالغت في تقدير أهمية المفاوضات بشأن إنشاء صندوق مشترك لتثبيت أسعار السلع الأساسية. ووضعت ثقتها في قرارات مبنية على رمال متحركة من الاتفاق الوهمي في الرأي. وأبدت الدول الصناعية بدورها، مقاومة عنيدة للتغيير ورفضت استخدام الأمم المتحدة كمنبر للتفاوض.

وقد ناقشنا في الرابع نتائج هذا الفشل في التقدم للأمام في المجال الاقتصادي. وقد كان يتعين تحقيق تقدم أكبر في الجمعية العامة وهيئاتها الفرعية، وأن ذلك لم يكن غلطة الدول الأعضاء في الأساس. ولكن خلال المسيرة، أصبحت الجمعية العامة رهينة للأقدار. وبدأت الآن فحسب تتعافى من الضرر الذي عانته. وقد توافرت أخيرا شواهد على قيام الجمعية العامة بتأكيد دورها في تشجيع التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ومجالات ذات الصلة بدعوتها رئيس الجمعية العامة إلى أن يشرع في مشاورات واسعة بشأن «خطة للتنمية». ونحن نرحب بهذا النشاط العملي من جانب الجمعية العامة.

الرقابة على الميزانية

تدعو المادة 17 من الميثاق الجمعية العامة للنظر في ميزانية المنظمة وتصدق عليها وتفرض التزامات على الدول الأعضاء للوفاء بنفقات المنظمة حسب الأنصبة التي تقررها الجمعية العامة، وكان في الإمكان استخدام سلطة التصديق هذه لتقوية دور الجمعية العامة في إدارة الشؤون العالمية. وكان يمكن أن يشكل هذا أساسا لممارسة الجمعية العامة لتأثير حقيقي في سياسات الأمم المتحدة وبرامجها عند مناقشة الميزانية في لجنتها الخامسة. بيد أن البلدان الصناعية-وهي الدول ذات المساهمة الأكبر في ميزانية الأمم المتحدة بالمقاييس المطلقة-قيدت بشدة ممارسة السلطة الجماعية للمنظمة، رغم أنها لا تملك أية امتيازات خاصة في الجمعية بمقتضى الميثاق.

وأثناء قيام هذه اللجنة بعملها، كان أحد أعضائها وهو بريان أوركو هارت، يجرى مع إرسكين تشايلدرز دراسة عن الأمم المتحدة-وكلاهما موظفان مدنيان دوليان تتوافر لهما معرفة واسعة بالأمم المتحدة وأوجه

القوة والضعف فيها-وطفقا يبحثان: أي التغييرات يمكن إجراؤها داخل المنظومة للتغلب على بعض أوجه الضعف فيها (وفيما لا يصل إلى ما يسمى «التغيير المؤسسي» الذي يتطلب تعديل الميثاق وباستبعاد مسائل السلم والأمن). وقد دحضا في مؤلفهما «تجديد منظومة الأمم المتحدة»، الادعاء القائل إنه يحق لمن يقدمون أكبر الإسهامات المالية أن يحصلوا على امتيازات خاصة في أمور الميزانية، فالفكرة هي أن البلدان تدفع حسب قدرتها. ومن المرجح أن عبء الإسهام المقدر أو الإلزامي لأصغر البلدان وأكثرها فقرا في الميزانية العادية للأمم المتحدة، أشد وطأة وأعلى أحيانا من حيث نصيب الفرد منه بالنسبة للبلدان الأكثر ثراء، بسبب القاعدة التي تقضي بأن تدفع كل دولة عضو 0,01 في المائة على الأقل من الميزانية العادية، وأنه ينبغي ألا يدفع أي عضو ما يزيد على 25 في المائة (انظر الجدول 5-1).

الجدول 5-1

اشتراكات بعض الدول الأعضاء في الميزانية العامة للأمم المتحدة*

الدولة العضو	النسبة المئوية المقدرة من الميزانية العادية للأمم المتحدة	اشتراك الأمم المتحدة كنسبة مئوية من الدخل الوطني
سان تومي وبرنسيبي	0,01	0,2511
ماديف	0,01	0,1626
سانت كيتس ونيفس	0,01	0,1566
هولندا	1,50	0,0104
النمسا	0,75	0,0103
السويد	1,11	0,0103
بولندا	0,47	0,0077
الولايات المتحدة	25,00	0,0076
بنغلاديش	0,01	0,0007

* المصدر: تم تصنيعه من مادة أولية أعدت للجنة الاشتراكات بالأمم المتحدة.

ومن الملائم تماما أن تمارس الجمعية العامة سلطة الرقابة على الميزانية المنصوص عليها في الميثاق. ومن المؤكد أنه من المفيد لعملية تنشيط الجمعية العامة، أن تمارس العضوية الجماعية-بصورة أكثر أصالة-سلطة الموافقة على ميزانية المنظمة وتحديد أنصبة الاشتراكات. وقد أقنعت الدول الصناعية الجمعية بأن هذه القرارات ينبغي أن تتخذ بإجماع الآراء. ولا شك أن ذلك إجراء سليم، لكنه غير متوازن بسبب تهديد الأمر الواقع الذي يقوم به أي بلد غني مالك لحق النقض. وينبغي لأعضاء الجمعية العامة أن يحموا سلطاتهم المشروعة في الموافقة على الميزانية وتخصيص الاشتراكات فيها.

تبسيط الإجراءات

ترجع الجهود المبذولة لتنشيط عمل الجمعية العامة إلى فترة طويلة مضت. ففي السنوات الأخيرة بدأت الجمعية تمسك بزمام طائفة واسعة من الشؤون الإجرائية والإدارية التي تؤثر في فعاليتها. وفي عام 1990 وافقت الجمعية على النتائج التي خلصت إليها «اللجنة الخاصة حول ميثاق الأمم المتحدة وحول تدعيم دور المنظمة فيما يتعلق بترشيد إجراءات الأمم المتحدة». وفي السنة التالية، اعتمدت الجمعية قرارا حول وظائف ومسؤوليات رئيس الجمعية العامة. وتلك علامات مشجعة على التنشيط.

ونحن نعتقد أنه يمكن تحقيق استفادة أكبر بموقع رئيس الجمعية العامة في منظومة الأمم المتحدة. فمنصبه له مكانة سامية، ويتم تناوبه بين كافة الأقاليم ويمكن جعله أكثر فعالية، والمطلوب هو الاستعداد لتعزيز مكانة الجمعية العامة باعتبارها «جهازا رئيسيا». ويمكن أن يصبح الرئيس هو حلقة الوصل التي يتحقق من خلالها أحد عناصر التعزيز-حلقة وصل بمجلس الأمن من خلال عمليات الاطلاع والتشاور، وبالأمين العام على أساس اتصال متطور بشكل أكثر اكتمالا، وبالدول الأعضاء من خلال الزيارات التي تساعد في الوصول بالأمم المتحدة لشعوب العالم. وفي منظومة الأمم المتحدة المثقلة بالأعباء، ينبغي استغلال منصب رئيس الجمعية العامة بطريقة خلاقة لخدمة إدارة شؤون عالمنا.

ويجري القيام بجهود كبيرة للمضي قدما بعملية تبسيط وتحديث

إجراءات الجمعية العامة نفسها ولجانها، وهناك مجال لاختصار وترشيد جدول أعمال الجمعية العامة الذي نما في السنوات الأخيرة وبلغ حجما يصعب معه معالجته بكفاءة، وللحد من عدد وتواتر التقارير التي يطلبها الأمين العام، ولدمج وإعادة هيكلة اللجان الأساسية للجمعية العامة. وقد تحققت البداية في عام 1993 في الدورة السابعة والأربعين بقرار بتقليل عدد اللجان من سبع إلى ست لجان، ونقترح اتخاذ خطوة أخرى في هذا الاتجاه. وقد وضع فريق العمل الذي أنشأه رئيس الجمعية العامة في نوفمبر 1993 مقترحات أخرى للتنشيط تركز على ترتيبات تكفل إجراء مناقشة متعمقة في الجمعية للتقارير المقدمة من مجلس الأمن وعلى المبادىء التوجيهية لترشيد جداول أعمال الجمعية العامة ولجانها الرئيسية.

ثقافة جديدة للحوار

لقد أصبح العالم في حاجة إلى تحقيق استفادة أكبر من وجود زعمائه السياسيين في نيويورك في وقت المناقشة العامة أو في المناسبات الخاصة الأخرى، ويقتضي الأمر أن تنمي الأمم المتحدة التفاعل الفكري بين الزعماء إذ إنهم يقصرون جهودهم في الوقت الراهن على الحديث إلى بعضهم البعض من خلال الخطب الرسمية، أو مع بعضهم البعض من خلال أساس ثنائي بصفة رئيسية، ولا توجد فرصة للتفكير الجماعي.

ولا تعد جمعية عامة تضم 184 عضوا المكان الأمثل لمثل هذا النشاط، لكن الحل لا يتمثل في تجنبها كلية. ففي الدورة الثامنة والأربعين، نحيت جانبا الاجتماعات الموسعة، للنظر في مسألة محددة هي المخدرات، وينبغي بذل جهد واع للمضي قدما في هذا الاتجاه. وقد يتمثل أحد الأساليب في عقد اجتماع للجمعية العامة في النصف الأول من العام ينظم لتشجيع التفاعل الجماعي، ويمكن إجراء تجربة بمنبر يضم ممثلين من المجموعات الإقليمية ذات الصلة ،ويقام باعتباره جهازا فرعيا تابعا للجمعية العامة، للنظر في المسائل السياسية الرئيسية الواردة في جدول أعمال الجمعية. إن قضايا مثل اللاجئين، والأمن الغذائي، وندرة المياه، والمخدرات، ستستفيد جميعها من مثل هذا الحوار دون انتظار لإقامة مؤتمر دولي على نطاق ضخم وبالغ الفخامة.

وينبغي للجمعية العامة ألا تسمح لمجلس الأمن بأن يستحوذ كلية على مناقشة أمور السلم والأمن. فالجمعية نفسها تستطيع أن تقدم إسهامات مهمة في مجال حل المنازعات، وهناك لجنة قائمة بالفعل هي اللجنة الخاصة لعمليات حفظ السلم التابعة للجمعية العامة، وقد اكتسبت في الآونة الأخيرة منزلة رفيعة، ومن الممكن استخدامها لتقديم اقتراحات محددة بشأن عمليات السلم.

ويمكن للجمعية العامة أن تقترح عمليات للسلم لا تتطلب مكونا عسكريا، وكمثال لذلك عملية السلطة التنفيذية المؤقتة التابعة للأمم المتحدة في غينيا الغربية (إيريان الغربية)، بشأن الإدارة المؤقتة ونقل السلطة من هولندا إلى إندونيسيا (تقررت في 1962). وقد اكتسب العمل الإنساني أهمية حاسمة في عمليات السلم الأخيرة للأمم المتحدة، مثلما حدث في رواندا، والصومال، وكرواتيا، والبوسنة. وتقع مثل هذه الأعمال ضمن ولاية الجمعية العامة، وليس هناك مبرر يحول دون تقديمها لاقتراحات في هذا المجال. ويعد قرار الاتحاد من أجل السلم الصادر في 1950 أكثر إثارة للجدل ولكنه يمثل أداة متاحة للعمل، وبمقتضاه تستطيع الجمعية العامة أن تتخذ قرارات بشأن عملية السلم عندما يواجه مجلس الأمن طريقا مسدودا، وقد تم وضعه موضع التنفيذ عام 1956 لإقامة قوة الطوارىء التابعة للأمم المتحدة في مصر.

ونحن نشعر بالرضا لأن هذه المسائل والأمور ذات الصلة قد ناقشها فريق العمل غير الرسمي التابع للجمعية العامة والمعني بتقرير الأمين العام: «خطة للسلام». فعلى مستوى الجوار العالمي، ينبغي للعالم أن ينمي القدرة على الحوار وعادة الحوار على كافة المستويات، ليس فقط بين الذين يعتنقون فلسفات سياسية أو اقتصادية لها أصل واحد أو الذين ينتمون للإقليم نفسه، وإنما بين الأطراف المختلفة.

تنشيط الجمعية العامة

يحتل تنشيط الجمعية العامة باعتبارها منبرا عالميا لدول العالم مكان الصدارة بين التغييرات التي ينبغي أن تسم الذكرى الخمسين للأمم المتحدة، وحتى مع وجود مجلس أمن تم إصلاحه، ومع إنشاء مجلس جديد للأمن

الاقتصادي، ستبقى في صفوف المتفرجين دول أعضاء عديدة لديها القدرة على الإسهام بصورة كبيرة في سياسات الأمم المتحدة وبرامجها في إدارة الشؤون العالمية.

إن جمعية عامة تحتل مكانا أكبر من المسرح وتعيد تنظيم عملها لجعله أكثر تركيزا وتوجها نحو تحقيق النتائج، ستتيح لهذه البلدان دورا نافعا في إدارة الشؤون العالمية من خلال عملها في الجمعية العامة، والأمر المطلوب على كافة المستويات في الأمم المتحدة-مكتب الأمين العام، ومجلس الأمن، والوكالات المتخصصة وجميع أجهزة المنظمة الدولية-هو الاعتراف بأن وجود جمعية عامة أكثر قوة وفعالية أمر يتفق ومصلحة المنظومة ككل، فهي تستطيع وينبغي لها أن تلعب دورا حيويا في إضفاء المشروعية في الأمم المتحدة يتفق مع عالمية عضويتها. وفي السنوات القادمة، ينبغي النظر للجمعية العامة باعتبارها «جهازا رئيسيا» في منظومة الأمم المتحدة، يحقق ما وعد به الميثاق.

الوصاية على المشاعات العالمية

ينبغي إخضاع المشاعات العالمية لوصاية تمارسها هيئة تعمل بالنيابة عن كل الأمم.

لقد لعب مجلس الوصاية-وهو أحد الأجهزة الرئيسية الستة للأمم المتحدة-دورا مهما في عملية إنهاء الاستعمار بعد الحرب، والإشراف على تقدم الأقاليم الخاضعة للوصاية نحو الحكم الذاتي أو الاستقلال، وقد أتم المجلس الآن عمله، فقد أنهت بالاو في جنوب المحيط الهادي-وهي آخر إقليم من هذا النوع-وضع الخضوع للوصاية في عام 1994 عندما أصبحت إقليما يتمتع بالحكم الذاتي في اتحاد حر مع الولايات المتحدة.

وفي الوقت نفسه، نشأت حاجة جديدة إلى ممارسة الوصاية على المشاعات العالمية تحقيقا للمصلحة الجماعية للإنسانية، بما في ذلك الأجيال المقبلة، وتشمل المشاعات العالمية الغلاف الجوي، والفضاء الخارجي والبحار فيما وراء الولاية الوطنية، وما يرتبط بذلك من بيئة ونظم لتعزيز الحياة تسهم في دعم الحياة الإنسانية. كما يتطلب الأمر أن تشمل الوصاية العالمية الجديدة مسؤوليات ينبغي لكل جيل أن يقبلها تجاه الأجيال المقبلة.

وتلك مجالات لها أهمية حيوية بالنسبة لكل الأمم. إن الإدارة الحصيفة والمنصفة للمشاعات العالمية-بما في ذلك منع الإفراط في استخدام موارد كالأسماك-مسألة حاسمة لرفاهية البشرية وتقدمها مستقبلا، بل وربما لبقائها، وينبغي السعي لإدارة المشاعات، بما في ذلك تنمية مواردها واستخدامها، وكذلك تحديد حقوق الدول والكيانات الأخرى ومسؤولياتها فيما يتعلق بالمشاعات، من خلال التعاون الدولي.

ويتعين إخضاع المشاعات العالمية لوصاية تمارسها هيئة تعمل نيابة عن كل الدول، وإن طبيعة المسؤوليات المتضمنة في ذلك تجعل من الملائم أن تكون هذه الهيئة جهازا رئيسيا في الأمم المتحدة، ومن ثم نقترح أن تمنح لمجلس الوصاية، الذي تحرر حاليا من مسؤولياته، ولاية ممارسة الوصاية على المشاعات العالمية.

ونتصور أن يصبح مجلس الوصاية المحفل الرئيسي لشؤون البيئة العالمية والأمور ذات الصلة، وينبغي أن تتضمن وظائفه إدارة المعاهدات الخاصة بالبيئة في ميادين مثل تغير المناخ، والتنوع الأحيائي، والفضاء الخارجي، وقانون البحار، ويقوم عند الاقتضاء بإحالة أي قضايا اقتصادية أو أمنية تنشأ عن هذه الأمور لمجلس الأمن الاقتصادي أو لمجلس الأمن. وسنقترح في موضع لاحق من هذا الفصل أن تقدم لجنة التنمية المستديمة-التي تقدم الآن تقاريرها للمجلس الاقتصادي والاجتماعي-تقاريرها لمجلس الأمن الاقتصادي المقترح، ونتوقع أن تحيل هذه المجموعة الجديدة الأمور ذات الصلة بالمشاعات العالمية أو القضايا المناسبة الأخرى إلى مجلس الوصاية الجديد.

إن الدور الجديد المقترح لمجلس الوصاية يتفق تماما مع المسؤوليات المهمة التي عهد بها إليه عندما تم إنشاؤه باعتباره جهازا رئيسيا للأمم المتحدة، له مقره الخاص به في الأمم المتحدة بنيويورك. وسيتطلب التغيير في دوره تعديل الفصلين الثاني عشر والثالث عشر من الميثاق، ويمكن تشكيل المجلس الجديد-مثلما كان مجلس الوصاية مشكلا قبل ذلك-من ممثلي عدد من الدول الأعضاء، ومن قبل، كان العدد يرتبط بعدد الأقاليم الخاضعة للوصاية ومن ثم لم يكن ثابتا. أما المجلس الجديد فينبغي أن يضم عددا ثابتا. ونقترح أن تحدد الجمعية العامة العدد ومعايير الاختيار.

ويتم تحديد الوظائف التي يؤديها المجلس في هذا الدور الجديد بحيث تستفيد من إسهامات منظمات المجتمع المدني، وعند النظر في إعادة تشكيل مجلس الوصاية، ينبغي للحكومات أن تبحث كيف يمكن ضمان ذلك على خير وجه. فقد نص الميثاق على أن «يعين كل عضو من أعضاء مجلس الوصاية من يراه أهلا بوجه خاص لتمثيله في هذا المجلس». إن حكما مماثلا سيترك الحرية للحكومات في أن تعين موظفا عاما أو شخصا لديه المؤهلات المطلوبة من المجتمع المدني. وبالإضافة لذلك، يمكن تحديد إجراءات المجلس الجديد على نحو ييسر إسهامات منظمات المجتمع المدني.

وسيتطلب الأمر النظر في كثير من الأمور الإدارية وغيرها إذا كان لهذا الاقتراح أن ينفذ، لكننا نعتقد أنه يمكن معالجتها جميعا بطريقة مرضية. وأهم خطوة يتعين اتخاذها هي تلك المتعلقة بالمفهوم الأساسي والذي مفاده أنه قد آن الأوان للاعتراف بأن أمن كوكب الأرض يمثل ضرورة عالمية ينبغي لمنظومة الأمم المتحدة أن تهتم بها.

المجتمع المدني العالمي

لابد من وجود مكان داخل منظومة الأمم المتحدة يمكن أن يلتمس فيه الأفراد والمنظمات اتخاذ الإجراءات اللازمة لتقويم أي أخطاء يمكن أن تعرض أمن الناس للخطر.

لكي تصبح الأمم المتحدة أداة فعالة في إدارة شؤون العالم الحديث، ينبغي لها أيضا أن تأخذ في الاعتبار بدرجة أكبر قيام المجتمع المدني العالمي، ويتطلب الدور الحاسم الذي تلعبه القوى الفاعلة الجديدة في إدارة شؤون العالم، إعادة تقييم العلاقة بين الأمم المتحدة وأسرة المنظمات التابعة لها والحشد المتنامي على النطاق العالمي من الأنشطة المنظمة غير الحكومية.

وتشجع رغبة الناس في المشاركة في إدارة شؤونهم، وضرورة أن ينشطوا في المجالات التي لا تستطيع الحكومات أو لا تريد أن تعمل فيها، واستحداث تكنولوجيات الاتصال الجديدة التي تنقل المعلومات على نطاق واسعوتساعد الناس على التفاعل عبر الحدود الوطنية، تشجع على ظهور ما أسماه البعض ثورة الترابط العالمية. ويدعم ذلك ويحركه إدراك أن العديد من القضايا التي تتطلب الاهتمام هي قضايا عالمية النطاق.

إن الفكرة القائلة إن للناس مصالح مشتركة، بغض النظر عن جنسيتهم، أو هوياتهم الأخرى، وأنهم يتحدون معا عبر الحدود لتحقيقها هي فكرة لها أهمية متزايدة فيما يتعلق بقضية إدارة الشؤون العالمية.

المنظمات غير الحكومية

يجد المجتمع المدني العالمي خير تعبير عنه في الحركة غير الحكومية العالمية، والمنظمات غير الحكومية كمجموعة، متباينة ومتعددة الأوجه، وقد تكون منظوراتها وعملياتها محلية، أو وطنية، أو إقليمية أو عالمية. وبعضها يتوجه نحو قضايا معينة أو مهام معينة، والبعض الآخر له اهتمام خاص وضيق بدرجة أكبر. وهي تتراوح بين الكيانات الجماهيرية الصغيرة الضعيفة التمويل والهيئات الضخمة المدعومة جيدا والتي يعمل بها مختصون متفرغون. وبعضها يعمل بمفرده، والبعض الآخر يشكل شبكات للتشارك في المعلومات والمهام ولتعزيز تأثيرها.

وقد اجتمعت اللجنة بممثلين لأطراف عديدة من مجتمع المنظمات غير الحكومية. ونعتقد أن زيادة مشاركتها يمكن أن تفيد إدارة شؤون المجتمع العالمي.

ولا تخلو المنظمات غير الحكومية، الوطنية والدولية، من العيوب، ومع هذا، فهي بتنوعها الواسع توفر الخبرة والالتزام وتصورات الجماهير التي ينبغي حشدها لصالح الإدارة الأفضل للشؤون العالمية.

وعلى مر السنين، قدمت المنظمات غير الحكومية مساعدة حيوية للأمم المتحدة في القيام بأعمالها خاصة في المجالات والاجتماعية والاقتصادية والإنسانية. وهي توفر عادة رصدا مستقلا وإنذارا مبكرا وخدمات لجمع المعلومات يمكن أن تفيد بصفة خاصة في الدبلوماسية الوقائية. وكذلك يمكن أن تفيد كقنوات اتصال غير رسمية أو بديلة، وتساعد في إقامة علاقات توفر الثقة الضرورية لسد الفجوات السياسية. وتساعد المنظمات غير الحكومية أكثر فأكثر في تحديد جداول أعمال السياسة العامة من خلال تحديد القضايا تتخطى مجرد التأييد وتوفير الخدمات إلى المشاركة الأوسع في حقل السياسة العامة هي التي تنطوي على مثل تلك الأهمية بالنسبة لإدارة الشؤون العالمية.

إن أحد التحديات الكبرى التي تواجه المجتمع الدولي هو القدرة على خلق شراكات بين العام والخاص، تمكن القوى الفاعلة غير الحكومية وتشجعها على تقديم إسهاماتها في الإدارة الفعالة للشؤون العالمية وسيكون إشراك حشد من الشركاء المختلفين في إدارة الشؤون المشتركة مسألة معقدة على نحو متزايد، وتشير التشكيلة المؤسسية القائمة إلى أن الأمر سيتطلب مزيجا من العمليات والإجراءات. وستيعين تشكيل نظم جمع المعلومات والتشارك في الاستخبارات، ومناقشة الخيارات، وأداء مهام محددة، واتخاذ القرارات وتنفيذها، حسب القضية المطروحة وكذلك حسب مصالح ومهارات الشعوب والمؤسسات المعنية.

قطاع الأعمال العالمي

هناك قطاع آخر، ربما كان أكثر قابلية للتحديد له دور مهم في إدارة الشؤون العالمية، هو قطاع الأعمال العالمي. وقد لاحظنا في الفصل الأول، الحجم الكبير للمشروع الخاص، والنطاق الدولي الأكثر اتساعا له، مما يجعل غالبية الاقتصادات الوطنية أقزاما بالنسبة لبعض المؤسسات عبر الوطنية الكبرى. وهناك الآن قبول أوسع كثيرا للمشروع الخاص ولفوائد نظام السوق القائم على المنافسة، ومع ذلك، لا تزال هناك ضرورة لتفادي التركيز المفرط للقوة الاقتصادية في أيدي القطاع الخاص، وحماية الدولة لعامة الناس من خلال سياسات لمحاربة الاحتكار أو لتشجيع المنافسة.

وينبغي تشجيع قطاع الأعمال على العمل بروح المسؤولية في الجوار العالمي والإسهام في إدارة شؤونه. وهناك دلائل تشير إلى أن مجتمع رجال الأعمال بدأ يستجيب لفرص الوفاء بهذه المسؤولية، إذ تتصدر بعض الشركات عبر الوطنية الكبرى عملية إجراء الأبحاث بشأن «المستقبليات»، ونضع سيناريوهات عالمية طويلة الأجل وتقيم آثارها بالنسبة للمسؤولية المشتركة. ومن الأمثلة التي توضح هذا الدور الجديد الأعمال التي قام بها «مجلس رجال الأعمال حول التنمية المستديمة» تحضيرا لقمة الأرض عام 1992- والتي تضمنت بحثا عن «تغيير المسار» قُدم كإسهام لمجتمع رجال الأعمال في القمة-ومنذ أمد طويل تعمل مؤسسات كثيرة بصورة منتظمة مع الحكومات والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية، في إدارة نظم

التجارة القائمة في السلع الأساسية الأولية مثب البن والمطاط والسكر.

ويتطلب الأمر أن يقوم المجتمع الدولي بالاستفادة من دعم دوائر الأعمال عبر القومية في تعزيز فعالية إدارة الشؤون العالمية وتشجيع أفضل الممارسات، والاعتراف بالدور الذي يمكن للقطاع الخاص أن يلعبه في الوفاء باحتياجات الجوار العالمي. ومن المرجح أن تحظى هذه المسؤوليات بقبول أوسع إذا تم جذب قطاع الأعمال للمشاركة في عملية إدارة الشؤون.

توفير مجال

ومن ثم فلابد من إيجاد طريقة ما لتوفير مجال أكبر في إدارة الشؤون العالمية، للناس ولمنظماتهم، أي للمجتمع المدني باعتباره كيانا متميزا عن الحكومات، واعترافا بهذا، تم اتخاذ عديد من الإجراءات في العقود الأخيرة، فعلى سبيل المثال ضم العديد من الوفود الحكومية إلى الجمعية العامة، أعضاء في الهيئات التشريعية من غير الشاغلين المناصب وزارية بعضهم من أحزاب المعارضة، وضم البعض منها ممثلين للمنظمات غير الحكومية، ويصدق الأمر الأخير بصورة خاصة على الوفود التي اشتركت في قمة الأرض في ريودي جانيرو وفي مؤتمر السكان في القاهرة.

وهناك سمة تستحق الثناء تميزت بها قمة ريودي جانيرو وهي النص على إشراك مجتمع المنظمات غير الحكومية في الاجتماعات التحضيرية للقمة نفسها. وكان ذلك نوعا من الانفتاح الواعي قصد به ألا تقتصر المشاورات على الحكومات.

وفي المؤتمرات العالمية المترابطة التي أعقبت اجتماع ريودي جانير، ظلت المنظمات غير الحكومية محتفظة بتأثيرها القوي في عمليات التحضير والمؤتمرات على حد سواء. وكان تأثير المنظمات غير الحكومية، وبصفة خاصة المجموعات النسائية، في تشكيل النص النهائي للمؤتمر سمة تستحق الثناء تميز بها المؤتمر الدولي للسكان والتنمية في القاهرة.

ويعد الاعتراف المتزايد للحكومات والأمم المتحدة بقيمة الإسهامات التي يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تقدمها في مجال وضع السياسات، خطوة إيجابية، ومن المنطقي البحث عن فرص لتوسيع التعاون حتى يمكن إدراج المنظمات غير الحكومية القادرة على المساعدة في تنفيذ السياسات،

كشركاء في مرحلة التنفيذ أيضا.

ولا تزال هناك بعض المقاومة في الأمم المتحدة لمشاركة القطاع غير الحكومي، وهو أمر لا يثير الدهشة في ضوء طبيعة الميثاق والأمم المتحدة كمنظمة حكومية دولية. بيد أنه كلما تخطينا هذا الحاجز المتعلق بالمواقف، أصبح من الأيسر بيان كيف يمكن تشجيع المشاركة غير الحكومية تحقيقا لخير أكبر للمجتمع العالمي. ولقد تحققت البداية بالفعل، إذ تزايد دور المنظمات غير الحكومية في أعمال لجنة حقوق الإنسان، وفي المحافل الأخرى، خاصة في القضايا المتعلقة بالبيئة، وحقوق المرأة، والسكان، بصورة كبيرة في السنوات الأخيرة. وقد تقصينا الترتيبات المؤسسية التي يمكن أن تدعم تحقيق هذا الغرض بصورة أكبر.

جمعية للشعوب؟

من بين الاقتراحات التي ناقشتها اللجنة مناقشة موسعة اقتراح يقضي بإنشاء جمعية للشعوب كهيئة للتداول تكمل عمل الجمعية العامة التي تمثل الحكومات. ويقضي الاقتراح بصفة عامة بالبدء بإنشاء جمعية للبرلمانيين، تتكون من ممثلين تنتخبهم الهيئات التشريعية الوطنية القائمة من بين أعضائها، وبعد ذلك يتم إنشاء جمعية عالمية من خلال الانتخاب المباشر بوساطة الناس. كذلك اقترح أن تعمل جمعية البرلمانيين باعتبارها جمعية تأسيسية لتشكيل جمعية للشعوب بصورة مباشرة، ونحن نشجع إجراء مزيد من المناقشة لهذه المقترحات.

وعندما يحين الوقت المناسب، نعتقد أن البدء بجمعية للبرلمانيين-باعتبارها جمعية تأسيسية للوصول إلى إقامة هيئة أكثر شعبية-هو النهج السليم. ولكن لابد من توخي الحذر ضمانا لأن تكون جمعية البرلمانيين نقطة البداية في رحلة وألا تتحول إلى محطة نهائية.

إن جمعية البرلمانيين لن تحقق التلبية الكافية للحاجة إلى إشراك قوى فاعلة جديدة في إدارة الشؤون العالمية. لكنها ستوفر إلى جانب الجمعية العامة، فرصة للحوار العالمي بين البرلمانيين وهناك منظمات مثل الاتحاد البرلماني الدولي واتحاد البرلمانيين من أجل العمل العالمي يخدم هذا الغرض بصورة جيدة بالفعل، وهي من بين المنظمات المرغوب في مشاركتها في

عمليات إدارة الشؤون العالمية بصورة أوثق.

ومهما كانت جدارة هذه الأفكار، فيجب ألا يمضي العالم قدما في هذا الاتجاه قبل أن تستحدث الجمعية العامة لنفسها دورا تم تنشيطه، وينبغي ألا تصبح جمعية البرلمانيين، أو جمعية «الشعوب» بديلا عن مثل هذا التنشيط. على أن تأجيل العمل بشأن برلمان للشعوب، يتطلب القيام بالإجراءات اللازمة لتوسيع المجال المتاح داخل منظومة الأمم المتحدة لسماع أصوات أخرى غير أصوات الحكومات.

منبر للمجتمع المدني

ويتمثل أول اقتراحاتنا في أنه-انتظارا لتطور منبر له طبيعة «جمعية برلمانية» أو «جمعية للشعوب» داخل منظومة الأمم المتحدة-ينبغي البدء بعقد منبر سنوي للمجتمع المدني، وينبغي أن يتكون هذا المنبر من ممثلي المنظمات المعتمدة لدى الجمعية العامة باعتبارها منظمات للمجتمع المدني وهي فئة جديدة ومتسعة من المنظمات المعتمدة نوصي بها لاحقا في هذا الفصل عند مناقشة موضوع المجلس الاقتصادي الاجتماعي.

ونحن نعلق أهمية كبيرة على هذا الاقتراح، ونعتقد أنه ينبغي أن يشترك المجتمع المدني بنفسه في المشاورات التي تتم لتطويره لمدى أبعد، وينبغي إيلاء الاعتبار في هذه المشاورات لأهمية تنظيم منابر إقليمية لتمكين عدد أكبر من المنظمات من تقديم مدخلات للمنبر العالمي القائم في الأمم المتحدة. إن منبرا يضم مابين 300 و600 هيئة من هيئات المجتمع المدني العالمي، سيكون أمرا مستصوبا وعمليا، ومسألة كيفية عمل «المنبر» داخل منظومة الأمم المتحدة، يتم الاتفاق عليها مع الأمم المتحدة، خاصة الجمعية العامة.

وقد أوضحت مشاوراتنا مع ممثلي المجتمع المدني الدولي كلا من الحاجة إلى قيام منبر للمجتمع المدني، والحاجة إلى قيام المجتمع المدني نفسه بدور جوهري في تحديد طبيعة المنبر ووظائفه. وستكون المشاورات الإقليمية سمة مميزة ضرورية لتلك العملية.

وسيكون من المستصوب، عمليا ورمزيا، أن يجتمع «المنبر» في قاعة الجلسات العامة للجمعية العامة أثناء رفع الدورة السنوية للجمعية، وعلى الرغم من أنه يجب أن يكون للمنبر الحق في وضع جدول أعماله، فربما

يرغب في النظر في بنود ترد في جدول أعمال الدورة الوشيكة للجمعية العامة. ومثل هذه الترتيبات يتعين الاتفاق عليها مع الجمعية العامة، ونقترح في هذا الصدد أن يدعو رئيس الجمعية العامة فريق عمل من منظمات المجتمع المدني العالمي وأعضاء الجمعية في هذا الصدد لتطوير الاقتراح. ولا نرى هناك حاجة لتعديل الميثاق لإنشاء هذا المنبر.

وسيوفر المنبر للمجتمع المدني الدولي فرصة للوصول المباشر إلى منظومة الأمم المتحدة، ويتيح له نقطة دخول تصل منها آراؤه إلى مداولات الأمم المتحدة. وهو لا يستطيع أن يتخذ قرارات نيابة عن الجمعية، لكنه يستطيع أن يساعدها على اتخاذ قراراتها-بجعل مناقشاتها محيطة بالحقائق وبالتأثير في قراراتها. وعندما تبدأ الجمعية العامة دورتها السنوية في شهر سبتمبر من كل عام مستفيدة من آراء المنبر التي جرى النظر فيها، فإن ذلك سيعد تغييرا نوعيا في الأسس التي تقوم عليها إدارة الشؤون العالمية. كما ستدعم أنشطة المنبر قدرة المجتمع المدني على التأثير في حكومات الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بشأن القضايا الواردة في جدول الأعمال، وتلك التي لا تندرج فيه.

إن المنبر، بصورته تلك، يمثل خطوة كبرى للأمام، ونحن نرى أن دوره مختلف تماما عن دور المؤتمر السنوي الراهن للمنظمات غير الحكومية الذي تنظمه إدارة شؤون الإعلام بالأمم المتحدة، من حيث إن القصد منه هو إتاحة الفرصة للمجتمع المدني بأوسع قطاعاته للتأثير في المناقشة الحكومية الدولية في الجمعية العامة. وبالطبع، فإنه ليس بديلا للشراكات القائمة بين المؤسسات الدولية والمجتمع المدني، أو لتوسيع نطاق التفاعل بينهما.

حق الالتماس

هناك مجال حاسم تتبدى فيه الحاجة واضحة إلى زيادة قدرة المجتمع المدني على ضمان قيام الأمم المتحدة باتخاذ التدابير اللازمة، وهو «تهديد أمن الشعوب». وقد أوصينا في الفصل الثالث باعتراف الميثاق بحق المجتمع الدولي في التصدي للتهديدات الخطيرة لأمن الشعوب، رغم طابعها الداخلي في الأساس. إن مجلس الأمن سيكون قادرا على ممارسة سلطته في ظرف

محدد هو تهديد أمن الشعوب، لكننا لا نثق في درجة الاتساق التي يتسم بها استعداد الحكومات للتصدي للحكومات الأخرى في هذه الأوضاع المحلية- خاصة أمام كارثة تضفي عليها وسائل الإعلام طابعا دراميا ولها أبعاد ماحدث في الصومال أو رواندا.

لقد آن الأوان لتزويد المجتمع المدني ببعض الوسائل المباشرة اللازمة لدفع المجتمع الدولي للنظر في الحاجة إلى التصرف في مثل هذه الحالات، والقيام بذلك في مرحلة مبكرة. ونحن نقترح أن يتم تحقيق ذلك من خلال حق جديد هو «حق الالتماس» تتم إتاحته للمجتمع المدني العالمي.

ونذكّر بالدور المثمر الذي قامت به «اللجنة الخاصة حول تنفيذ إعلام إنهاد الاستعمار»-والتي عرفت بلجنة الـ 24-التي أنشأتها الجمعية العامة عام 1961. فرغم أن ولاية اللجنة كانت ضيقة، فقد أتاحت إلى جانب لجنتها الفرعية المعنية بالأقاليم الصغيرة، وتقديم الالتماسات، والمعلومات والمساعدة، الفرصة لعرض الدعاوى على الملأ والوصول بالمظالم لأسماع الناس وأخيرا لاتخاذ الإجراءات اللازمة للمضي في عملية إنهاء الاستعمار.

وعلى الرغم من أن عملية إنهاء الاستعمار تمت عمليا، فإن هناك قضايا لا يزال الأمر يتطلب إعلانها على الملأ، ومظالم يتعين تقويمها، وتدابير ينبغي للمجتمع الدولي أن يتخذها لتصحيح الأخطاء. وغالبا ما تقع تلك جميعا في مجالات تحظى باهتمام القوى الفاعلة غير الحكومية-وليس المنظمات غير الحكومية- بالمعنى الضيق فقط، رغم أنها جزء أساسي من دائرة من يقتضي الأمر الاستماع إليهم.

وتعتقد اللجنة أنه ينبغي أن يكون هناك مكان في منظومة الأمم المتحدة يمكن أن يلتمس فيه الأفراد والمنظمات اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح الأخطاء التي قد تعرض أمن الناس للخطر إن ظلت دون علاج. وينبغي تحديد نطاق حق الالتماس والترتيبات التي يمكن ممارسة هذا الحق عن طريقها بصورة تحديدا دقيقا، وذلك لتسهيل إدارة هذا المرفق وجعله أكثر فعالية. ويمكن تحقيق ذلك من خلال التعيين الدقيق لمحدداته (بارامتراته) واستحداث عملية فرز، بمعايير واضحة لإثارة الشكاوى الأشد إلحاحا.

وقد بدأت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في الوفاء ببعض الحاجة إلى وجود جهاز له هذا الطابع. وسيدعم تعيين المفوض السامي لحقوق

الإنسان دور اللجنة. لكن الأمر يتطلب أن يكون حق الالتماس أضيق ركيزة وأبعد مدى. ونقترح أن يعالج الشكاوى الخاصة بالتهديدات الموجهة لأمن الناس-بالمفهوم الموسع للأمن الذي نوقش في الفصل الثالث، حيث أوضحنا كيف أن اللجوء لحق الالتماس يمكن أن يضع هذه القضايا في جدول أعمال مجلس الأمن ويوفر السلطة اللازمة للاستجابة الدولية، خاصة من زاوية إجراءات الفصل السادس المكرسة لحل المنازعات، ولكن في الحالات القصوى، يتحقق ذلك في نهاية المطاف عن طريق تدابير الإنفاذ بمقتضى الفصل السابع.

وغرضنا هو تمكين المجتمع المدني من تنشيط إمكانات الأمم المتحدة في الدبلوماسية الوقائية وتسوية المنازعات حيثما يتعرض أمن الناس، أو يمكن أن يتعرض، للخطر من جراء مواقف الصراع داخل الدول أو فيما بينها.

لقد كانت لجنة الـ 24 لجنة مشكلة من الموظفين الحكوميين. لكن مثل هؤلاء الأفراد أقل ملائمة لهيئة توجه لها الالتماسات. ونحن نحبذ تكوين مجلس للالتماسات-فريق رفيع المستوى من خمسة إلى سبعة أشخاص، مستقلين عن الحكومات ويتم اختيارهم بصفتهم الشخصية، لفحص الالتماسات وتقديم التوصيات بشأنها، ويقوم الأمين العام بتعيين المجلس بموافقة من الجمعية العامة. وينبغي أن يكون مجلسا موكلا «بأمن الناس» ويقدم توصياته للأمين العام، ولمجلس الأمن، وللجمعية العامة.

وسيكون مجلسا ليس له أي سلطة للإنفاذ، لكن سمو مكنة أعضائه ونوعية إجراءاته يمكن أن يخلعا عليه قدراً من الاحترام يجعل للنتائج التي يتوصل لها سلطاناً معنوياً كبيراً. ويمكن إنشاء المجلس الجديد إما من خلال إقامة جهاز فرعي أو من خلال إداخل تعديل على الميثاق، ونحن نقترح الأسلوب الأخير، وأن تمنح للمجلس الولاية المحددة المبينة هنا. على أن هذه الأمور خاضعة للمناقشة والتفاوض. وكبداية، ينبغي أن تشكل الجمعية العامة فريق عمل «لا يقتصر على ممثلي الحكومات» لدراسة هذا الاقتراح والتوصيلة بكيفية تنفيذه.

ونحن نؤمن، بأن الصلة التي نقترحها بمجلس الأمن نفسه، وتعديل الميثاق بما يسمح باتخاذ الأمم المتحدة للإجراءات اللازمة عقب النتيجة

الأولية التي يتوصل لها مجلس الالتماسات سيمثلان أكثر من أي شيء آخر، تطوراً جوهرياً في استجابة إدارة شؤون المجتمع لحاجات الناس، ومشاغل المجتمع المدني العالمي.

وهذا الاقتراح،بجدته قمين بأن يثير الشك، وسوف ينظر البعض إليه بقلق. بيد أننا نعتقد أن إدارة شؤون عالمنا ينبغي أن تتضمن أصواتاً جديدة وتوفر فرصة عملية لتصحيح الأخطاء الفادحة التي تعرض الناس للمهالك. وإن لم يحدث ذلك، فسيواجه العالم مخاطر تنطوي على نتائج جسيمة بالنسبة للسلم والأمن، وبالنسبة لنوعية الحياة في الجوار العالمي.

القطاعان الاقتصادي والاجتماعي

لقد آن الأوان لإحالة المجلس الاقتصادي إلى التقاعد

يتناول الفصل التاسع من ميثاق الأمم المتحدة «التعاون الاقتصادي والاجتماعي الدولي». وقد ألزمت الدول الأعضاء نفسها بالعمل في تعاون وثيق مع المنظمة من أجل تحقيق أهداف معينة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي حددتها المادة 55 على النحو التالي:

- تحقيق مستوى أعلى للمعيشة، وتوفير فرص العمل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعي.

- تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها، وتعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة والتعليم.

- أن يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين.

وتبدأ المادة 55 بالاعتراف بأهمية «تهيئة دواعي الاستقرار والرفاهية» لإقامة «علاقات سلمية وودية بين الأمم». ومن الواضح من هذه المادة، وكذلك من ديباجة الميثاق والمبادىء والأهداف الواردة في المادة الأولى، أن المؤسسين قصدوا أن تكون الأمم المتحدة الأداة الرئيسية للمجتمع الدولي في تحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي العالمي والوصول إلى «أن نرفع مستوى الحياة في جو من الحرية أفسح» لكل شعوب العالم. واستهدف الميثاق الدولي في تحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي العالمي والوصول إلى «أن نرفع مستوى الحياة في جو من الحرية أفسح» لكل شعوب العالم.

واستهدف الميثاق أن تقوم الأمم المتحدة، في أدائها لهذا الدور، بتنسيق عمل المنظمات غير الحكومية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والميادين ذات الصلة.

المصالح المتبادلة

إن المدى الذي سنجعل به النظام الدولي أكثر إنصافا مسألة يحددها في الأساس القرار السياسي. ونحن نتطلع إلى عالم يستند بدرجة أقل إلى القوة والمنزلة، وبدرجة أكبر إلى العدل والاتفاق، عالم أقل خضوعا للأهواء، وأكثر التزاما بالقواعد العادلة والواضحة. إن علينا أن نبدأ السير في هذا الاتجاه، وأماكن البدء الواضحة هي تلك التي يمكن فيها تحديد المصالح المتبادلة الإيجابية في التغيير. ونحن نعتقد أن هناك عددا كبيرا من مثل تلك المصالح. لكن الأمر يتطلب جهودا أكبر لوضعها في مركز المناقشة.

الشمال-الجنوب: برنامج للبقاء

تقرير اللجنة المستقلة لقضايا التنمية الدولية

وقد بذلت محاولات خلال الستينيات والسبعينيات لمعرفة المدى الذي يمكن به تطويع مفهومي المصالح المشتركة من خلال تغييرات تدريجية في الهيكل تتيح للبلدان النامية فرصا أكبر للتأثير في عملية صنع القرار العالمي في ميادين نوعية محددة، دون أن تتعارض مع التصميم الأساسي.

ومنذ فترة مبكرة جدا من الثمانينيات، أصبح واضحا أن هذه الجهود لن تثمر. وكانت قمة الكانكون عام 1981 علامة على بداية عصر أصبحت فيه الدول الصناعية الكبرى أكثر تشددا في معارضتها لمفاهيم المشاركة الأوسع في إدارة الاقتصاد العالمي، وتراجعت البلدان النامية، التي لعبت دورا قياديا في إثارة قضية العالم الثالث من خلال مجموعة الـ 77 خلال السبعينيات، بصورة كبيرة خلال الثمانينيات إلى موقف الإذعان المنهوك القوى.

وكان هذا يرجع في جزء منه إلى أن قوتها التفاوضية قد ضعفت نتيجة لأزمة الديون، وغيرها من الاتجاهات السلبية في الاقتصاد العالمي. لكن مواقفها تأثرت أيضا بالتحولات الأيديولوجية التي عهدت بالدور الرئيسي

في التنمية لقوى السوق، وليس للتدابير التي تتخذها الدولة، وكان هناك تغيير مصاحب تمثل في تحويل التركيز بعيدا عن التفاوض على ترتيبات فيما بين الحكومات وللاتجاه نحو الإصلاح السياسي والمؤسسي في الداخل. وابتعد مد الرأي العالمي عن الاتفاقات والقوانين المقترحة كنواة للنظام الاقتصادي الدولي الجديد.

كذلك ضعفت دائرة التأييد للتعاون التقني متعدد الأطراف من خلال الأمم المتحدة. ونتيجة لمجموعة متنوعة من الأسباب ترددت البلدان الصناعية الكبرى دوما في أن توكل دورا كبيرا للأمم المتحدة في التعاون التقني-ومن هنا جاء الإصرار منذ البداية الأولى على تمويل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرامج المساعدة التقنية الأخرى من خلال إسهامات طوعية وليست مقررة.

ومثلما أوضحنا في الفصل الرابع، فإنه من قبيل المفارقة أن يحدث انخفاض في التعاون من أجل التنمية في الوقت ذاته الذي تصبح فيه بلدان العالم معتمدة على بعضها البعض بصورة متزايدة، ويتقدم للصدارة عدد من القضايا متعددة القطاعات، ويظهر لاعبون جدد في الاقتصاد العالمي، ويصبح المستقبل الاقتصادي لبعض البلدان القيادية غير مؤكد.

لهذه الأسباب وغيرها، والتي حددناها بتفصيل أكبر في الفصل الرابع، نقترح إنشاء مجلس للأمن الاقتصادي في قمة منظومة الأمم المتحدة في القطاعين الاقتصادي والاجتماعي.

على أن ذلك لا يلغي الحاجة إلى إجراء تغييرات مؤسسية أخرى في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي.

والواقع أن اقتراحنا بشأن إنشاء مجلس الأمن الاقتصادي يقوم على توقع أن عملية إصلاح الإجراءات والإدارة قدما للأمام، بما في ذلك إلغاء بعض الهيئات التي زال مبرر وجودها.

وينبغي ألا ينتظر العالم حدوث أزمة أو وقوع مواجهة قبل أن يتصدى لهذه المهمة التكميلية من التطويع والإصلاح المؤسسي. والواقع أنه لو كانت الحكومات قد نفذت بصورة كاملة أحكام الميثاق التي تعالج الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، لما وجد على الأقل بعض من أوجه القصور العالمية الحالية.

إصلاح العمليات الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة

تقوم الوكالات المتخصصة والبرامج والصناديق على حد سواء بتنفيذ الأنشطة العملياتية للأمم المتحدة. وهناك بالإضافة إلى الوكالات المتخصصة الأربع الرئيسية: منظمة العمل الدولية، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو) عدد من المنظمات التقنية الأكثر تخصصا مثل المنظمة الدولية للطيران المدني والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، والاتحاد البريدي العالمي. وهذه المنظمات أقامتها الحكومات بصورة منفصلة، ولكل منها دستوره وهيئته القيادية التي تحدد سياساته وبرامجه. والبعض منها سابق للأمم المتحدة، فمنظمة العمل الدولية-مثلا-أنشئت عام 1919، والاتحاد البريدي العالمي أنشىء منذ ما يزيد على القرن. والوكالات المتخصصة مستقلة إلى حد كبير عن الجمعية العامة للأمم المتحدة وعن أمانة الأمم المتحدة.

على أن البرامج والصناديق أقيمت بقرارات من الجمعية العامة وتشكل جزءا من الأمم المتحدة المركزية. وهي تشمل برنامج الأمم المتحدة للتنمية، وصندوق الأمم المتحدة للطفولة، وبرنامج الأغذية العالمي، وصندوق الأمم المتحدة للأنشطة السكانية. كما يندرج في هذه الفئة: برنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

وقد شهدت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، التي كان يتوقع أن يمتد عمرها لثلاث سنوات فقط عندما أنشئت عام 1951 لمعالجة مسألة اللاجئين الباقين من الحرب العالمية الثانية، تنامي الطلب توسيع عملياتها بصورة ملحة خلال العقدين الأخيرين. وكان عليها أن تتصدى لمشاكل أكبر وأكثر تعقيدا للاجئين وكذلك للأشخاص المشردين داخل بلادهم من جراء الصراعات الأهلية. وترتبط أنشطتها الحالية عادة بما يتم عمله من خلال برنامج الأغذية العالمي واليونيسيف، ولكلاهما قدرة ميدانية قوية في ميدان العمليات. والولاية الخاصة للمفوضية من أهم الأصول التي تملكها، إذ توفر لها هوية يمكنها عادة أن تتيح لها فرصة الوصول إلى المستفيدين منها. بيد أن التنسيق الفعال أمر مطلوب في أي عملية إنسانية، خاصة في

العمل الميداني. ومثلما أوضحنا في الفصلين الثالث والرابع، فإن عصرنا هذا، يقتضي مزيدا من الاهتمام.

ومن المؤكد أن من حق المجتمع العالمي أن يفخر بما حققته الأمم المتحدة من خلال هذه الوكالات والبرامج المتنوعة، ويستطيع البعض منها أن ينسب لنفسه نجاحات مثيرة أو ضخمة مثل: حملة استئصال الجدري التي قادتها منظمة الصحة العالمية، وبرنامج اليونيسيف للتحصين الجماعي لإنقاذ حياة الأطفال. ويخاطر بعض وظفي الأمم المتحدة-خاصة موظفي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي-بحياتهم وهم يعملون في خضم أسوأ صراعات يشهدها العالم. وتقوم الوكالات التقنية بوظائف قليلة البروز ولكنها حيوية بصورة مطلقة، مثلما هي الحال في التنبؤ بالطقس وسلامة الطيران.

ولا يمكن أن يكون هناك أي شك في القيمة الحاسمة للأنشطة التي تقوم بها مجموعة منظمات الأمم المتحدة. ويعكس كثير من النقد الموجه للأمم المتحدة في أغلب الحالات الجهل بطبيعة خدماتها ومداها ونفعها. ومع ذلك فإن هناك مجالا للتحسين من زاوية الاستجابة للحاجات الجديدة، وجعل العمليات الحالية أكثر فعالية وكفاءة، على حد سواء. وقد قدمت اقتراحات كثيرة للإصلاح المؤسسي، البعض منها مدروس بحرص أكثر من غيره. ونعتقد أن الإصلاح حاليا ينبغي أن يتجاوز التعديل المؤسسي المتعجل وأن يبدأ من قمة المنظومة. وذلك هو المكان الذي ركزنا عليه انتباهنا، وهو السبب في أننا اقترحنا إنشاء مجلس للأمن الاقتصادي يمكن أن يوفر الإرشاد لمنظومة الأمم المتحدة ككل بشأن السياسات المتبعة في هذه الميادين، من خلال تقديم القيادة في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية.

على أن مجلس الأمن الاقتصادي لن يوفر إشرافا تنفيذيا لوكالات الأمم المتحدة وبرامجها. فذلك أمر ينبغي القيام به من خلال آليات الإشراف القائمة بالفعل داخل المنظومة، وتقع المسؤولية أساسا على الحكومات، التي تملك سلطة اتخاذ القرارات في هيئات الإشراف المختلفة.

ولتحقيق أقصى المنافع من منظومة الأمم المتحدة ككل-بما في ذلك صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، والمنظمة العالمية للتجارة-هنك حاجة واضحة لتنسيق أفضل لأعمال مختلف الأجزاء. وحيث إن الحكومات تحدد

سياسة مختلف الوكالات من خلال هيئات الإشراف المنفصلة التابعة لها، لذا فهي في أفضل وضع لضمان التنسيق. لكنها ممثلة من خلال وزارات مختلفة في الوكالات المختلفة، وليست هناك دلائل كافية على أنها تتبع أساليب وطنية منسقة. وفي الوقت الذي تحد فيه هذه العوامل مما تستطيع الأمم المتحدة نفسه القيام به، فإن هناك حاجة إلى بذل مزيد من الجهد داخل منظومة الأمم المتحدة لاستحداث أساليب أكثر كفاءة للعمل بالترادف. وقد قدمت اقتراحات لتعزيز دور الأمين العام، وتدعيم اللجنة الإدارية المعنية بالتنسيق وربما تحويلها إلى لجنة تنفيذية لمنظومة الأمم المتحدة. ويقتضي الأمر مزيدا من الدراسة لهذه المقترحات.

وقد اخترنا-كلجنة-ألا نقدم نصائح محددة بشأن التنسيق فيما بين الوكالات. وركزنا اهتمامنا على الجوانب الأخرى للإصلاح التي نعتقد أن لها أهمية أكبر، مثل إنشاء مجلس للأمن الاقتصادي وتنشيط الجمعية العامة. وينبغي استكمال هذه الإصلاحات بإدخال تغييرات في البرامج والوكالات نفسها. وينبغي للوكالات المتخصصة أن تدعم وتعزز وضعها باعتبارها مراكز للسلطة معترف بها في ميادينها الخاصة.

فمنظمة الصحة العالمية، على سبيل المثال، ينبغي أن تطور وضعها باعتبارها مركز السلطة العالمي بالنسبة لوزارات الصحة والشؤون الاجتماعية في جميع البلدان. ورغم أن جانبا من عملها يتوجه أساسا إلى البلدان النامية، فإن جائحة الأيدز تبين كيف أن القضايا العصيبة يمكن أن تسبب قلقا مباشرا لكل البلدان. ومع مضي «العولمة» في طريقها، يمكن لنا أن نتوقع زيادة أهمية منظمة الصحة العالمية كمرجع للإدارات الصحية الوطنية بشأن المعايير والتشريعات والإحصاءات الصحية وكثير غيرها.

وقد اتجه العمل الإنمائي لمنظمة الأغذية والزراعة (الفاو) إلى أن يلقي بظلاله على دورها كمركز للسلطة. فعلى نطاق العالم، تواجه وزارات الزراعة قضايا رئيسية مثل الثورة الجارية في الهندسة الوراثية، وتزايد القلق بشأن الأمن الغذائي والأمان الغذائي، ومظاهر عدم الإنصاف في التسعير الدولي ونظم الدعم للمنتجات الغذائية، وللفاو دور تقوم به في تشجيع اتفاق دولي في الرأي حول أفضل الطرق للتقدم بشأن هذه الأمور.

ويقتضي الأمر أن تعزز إصلاحات اليونسكو قدرتها على أداء الأعمال

مرتفعة النوعية. وعلى سبيل المثال، فإن الثورة المستمرة في الاتصالات وتكنولوجيا الكمبيوتر تطرح حشدا من القضايا التي ينبغي مواجهتها، والتي يقع البعض منها في نطاق مسؤولية اليونسكو. وينبغي لها أن تكون سباقة بشأن هذه القضايا عما هي عليه اليوم. ونظرا لأهمية المعرفة في عالم اليوم الذي يقوم على المعلومات ولإمكانات اليونسكو في هذا الميدان، فإنها تستحق دعما عالميا.

ومنظمة العمل الدولية فريدة في كونها منظمة ثلاثية الأطراف، تجمع بين قطاعين مهمين في المجتمع المدني-النقابات واتحادات أرباب الأعمال-والحكومات لمعالجة قضايا أساسية لسوق العمل. ومع الانفتاح المتزايد للأسواق العالمية وزيادة قدرة العمل على التحرك والانتقال، فإن أهمية هذه المنظمة لا يمكن إلا أن تزيد. وتستطيع المنظمة أن تساعد في تقليل الصراعات الاجتماعية والصراعات المتعلقة بسوق العمل، بتوفيرها محفل للمناقشة ووضع المعايير.

وما لم تطور الوكالات المتخصصة طابعها باعتبارها مراكز للسلطة، فلابد أن تستحوذ على هذه الأدوار وبصورة متزايدة مؤسسات مثل البنك الدولي، وشبكات البحوث (مثل الفريق الاستشاري للبحوث الزراعية الدولية)، والمنظمات الإقليمية. إن إسهاماتها مرغوب فيها بدرجة عالية، وقد تجدي المنافسة المؤسسية وتقسيم العمل كثيرا في الوصول للأفضل. على أننا نعتقد أن الوكالات المتخصصة لها طابع فريد باعتبارها منظمات عالمية ولها دور تقوم به في نظام إدارة الشؤون العالمية ينبغي حمايته.

البرامج والصناديق

يقتضي الأمر إدخال تحسين جذري في إدارة شؤون مجموعة البرامج والصناديق داخل منظومة الأمم المتحدة، وفي تمويلها، ورغم أن الجمعية العامة هي التي أقامتها بمقتضى الميثاق، فإن تلك الوثيقة لا توفر إرشادا كبيرا بشأن توزيع السلطات والمسؤوليات، أو بشأن ترتيبات الإشراف والتمويل. والواقع أن الهيئات التي تتولى إدارة الصناديق والبرامج اعتمدت في الأصل إجراءات للعمل تقوم على الوظيفة «البرلمانية» المعيارية للأمم المتحدة، ونتيجة لذلك، أصبحت الاجتماعات المجلسية الطويلة، بما فيها

من خطب وقرارات نمطا سنويا. ولم تتوافر فيما بين الاجتماعات فرص كبيرة لعلاج القضايا التنظيمية أو قضايا العمل، إلا بطرق غير رسمية، وتعسفية أحيانا.

إن لأعضاء الأمم المتحدة مصلحة قوية في وجود قواعد واضحة، ومع ذلك فإن ما قام هو نظام أصبح فيه تأثير الدول الأعضاء وهما بصورة متزايدة. ولم يمكنها إنشاء مزيد من اللجان وغيرها من الهياكل الرسمية ذات التمثيل النيابي الأوسع من ممارسة نفوذ أكبر على الأنشطة التنفيذية. وماهو مطلوب بوضوح هو أسلوب أحدث وأكفأ لإدارة الشؤون.

بالجمعية العامة يبدأ الإصلاح:

ممشروع الدول الاسكندنافية للأمم المتحدة

إن مايسمى مشروع الدول الاسكندنافية للأمم المتحدة هو أحدث وأشمل دراسة للعمليات الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة. ففي عام 1991، قدمت حكومات البلدان الاسكندنافية الأربع، بعد أربع سنوات من الإعداد، مقترحات المشروع من أجل إصلاح إدارة شؤون نشاطات الأمم المتحدة في التنمية وتمويلها.

وكان القرار الذي اتخذته الجمعية العامة، في عام 1993، بإجراء إصلاحات أساسية علامة على أن المجتمع العالمي قد اعترف أخيرا بالحاجة إلى تقوية الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة. وخلال عام 1995، ستقرر الجمعية العامة كيف ينبغي تنفيذ هذه الإصلاحات.

ويتمثل أحد الإصلاحات الرئيسية في تحسين إدارة شؤون برامج وصناديق الأمم المتحدة، وبدلا من مجالس الإدارة الكبيرة المستنفدة للوقت وغير الفعالة عادة، سيتم إقامة مجالس تنفيذية تضم ستة وثلاثين عضوا تجتمع بشكل أكثر تواترا.

ويتطلب الأمر مشاركة كل البلدان في تقديم الإرشاد السياسي للمجالس التنفيذية. وقد اقترح مشروع الدول الاسكندنافية للأمم المتحدة ضرورة إنشاء مجلس دولي للتنمية للقيام بذلك الدور البرلماني.

وفيما يتعلق بالتمويل، اقترح المشروع ضرورة استكمال الإسهامات الطوعية الحالية بإسهامات مقررة من جميع البلدان وإسهامات يتم التفاوض

عليها من البلدان المانحة للمعونة. وتمثل الهدف في تحقيق اتساق أكبر وتقاسما أكثر عدلا للأعباء. وتدور حاليا مفاوضات بشأن نظام للتمويل، بناء على تقرير جديد يقدمه للأمين العام.

وقد قامت الجمعية العامة بالخطوة الأولى تجاه إقامة هياكل محسنة لإدارة الشؤون في عام 1993 عندما اعتمدت قرارا بشأن «إعادة هيكلة وتنشيط الأمم المتحدة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والميادين ذات الصلة». وتجري الآن عملية إقامة مجالس إدارة أصغر لتوفيرإرشاد وتوجيه مستمرين للإدارة. وستترجم هذه الهيئات الإرشاد السياسي العام إلى أنشطة محددةفي كل صندوق وبرنامج، وستكون هيئات الإشراف الجديدة أكثر توجها نحو الحوار والمقررات منها نحو البيانات والقرارات والمتوقع منها أن تجعل إدارة هذه البرامج والصناديق أكثر خضوعا للمساءلة، وأكثر شفافية وكفاءة.

إن وضع السياسات والعمليات هما نشاطان متميزان. وينبغي أن يشارك كافة أعضاء الأمم المتحدة في صنع السياسات لكن لا يقتضي الأمر حضورهم جميعا باستمرار في الإشراف على التنفيذ، وينبغي للأمم المتحدة أن تكون قادرة على الجمع بين مبادىء الشمول والصفة التمثيلية في صنع السياسة، مع وجود إدارة خاضعة للمساءلة وشفافة وفعالة عليمستوى التنفيذ. ولتحقيق هذا، ينبغي أن يعتمد، على نطاق أوسع، نظام الدوائر التمثيلية لمجموعات البلدان، حتى يكون لكل البلدان صوت في مجلس الإدارة من خلال ممثلي الدوائر.

وفضلاعن ضرورة وجود هياكل أكثر كفاءة للإدارة، فإن أنشطة الأمم المتحدة التنفيذية تتطلب نظما محسنة للتمويل، ولن يتسنى تحقيق منافع نظام الأمم المتحدة المحسن للتنمية بصورة كاملة إلا إذا أصبح التمويل أكثر انتظاما وقابلية للتنبؤ وتحقيق مزيد من الإنصاف في تقاسم الزيادات في الإسهامات.

إن نمط تمويل مختلف أقسام الأمم المتحدة لا يتبع مبدأ واضحا، ذلك أن تشكيلة مربكة من الإسهامات محددة الغرض، والصناديق الائتمانية، وغيرها من الترتيبات الخارجة عن الميزانية، قد جعلت من الصعب على

الدولة المانحة والمتلقية على السواء تحديد أين توضع الأولويات وتتخذ المقررات، ومن ثم كيف تشرف على الأنشطة وتراقبها.

وقد تكاثرت آليات التمويل، مع وجود مئات من الصناديق الائتمانية في الأمم المتحدة ووكالاتها .وحدث تآكل مقابل في الخضوع للمساءلة والشفافية، نظرالأن هذه الصناديق تخرج في معظمها عن سيطرة الهيئات القيادية، والمشكلةليست مقصورة على الأمم المتحدة، فالبنك الدولي لديه مئات من الصناديق الائتمانية.

وتمثل الاتجاه العام فيمايتعلق بتوفير التمويل لبرامج الأمم المتحدة وصناديقها في النمو القوي في السبعينيات، والانخفاض في الثمانينيات، والنمو المتواضع عبرالسنوات القليلة الماضية. ويحجب هذا الوصف العامفروقا مهمة بين مختلف أجزاء المنظومة، ويتمثل الاتجاه حاليا أيضا في أن المساعدات الإنسانية ومساعدات الطوارىء تلتهم الأموال التي كان يمكن توافرها-لولا ذلك-للتنمية طويلة الأجل.

مرفق البيئة العالمي: نظام تمثيلي بازغ

أقيم مرفق البيئة العالمي عام 1991 للمساعدة في تمويل التكاليف الزائدة التي تتحملها البلدان النامية للقيام باستثمارات بيئية جديدة لها منافع عالمية، وباعتبارها مشروعا مشتركا لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، والبنك الدولي، فإنه يعتبر ترتيباً مبتكرا وفرصة لتنمية أشكال جديدة للإدارة. والنظام التمثيلي الخاص به مثير للاهتمام بصفة خاصة، وقد حاول المرفق من خلاله أن يجمع بين الصفة النيابية والكفاءة.

ويضم المرفق أكثر من 100 دولة عضو، لكن مجلس الإدارة يضم اثنين وثلاثين عضوا فقط، يمثل كل منهم دائرة من المؤسسين. وهناك ست عشرة دائرة للبلدان النامية، وأربع عشرة دائرة للبلدان الصناعية، ودائرتان لأوروبا الشرقية، وتختار بلدان كل دائرة عضوا في مجلس الإدارة وعضوا بديلا، وينضم الأعضاء الجدد للدوائر القائمة. وترسل الوثائق لكل البلدان الأعضاء، وتحدد كل دائرة عملية التشاور واتخاذ القرارات الخاصة بها.

وقد ساعدت عوامل عديدة على تشكيل ترتيبات التمويل الحالية، الأمر الذي أدى إليعدم إمكان التنبؤ وعدم الاستقرار إضافة إلى توفير موارد غير كافية، وللترتيبات طابع تخصيصي وقصيرالأجل، وحتى منتصف السبعينيات، لم تكن قد بذلت محاولات لفرض حد أدنى من النظام والالتزام على مجموعة آليات التمويل التي لا يمكن وصفها إلا بأنها بدائية، وكان هناك افتقار للاتساق بين أهداف البرامج كما تعتمدها الحكومات وبين مواقفها من توفير الموارد.

كما يتوقف تمويل برامج الأمم المتحدة الإنمائية على مجموعة صغيرة من البلدان. فهناك عشرة بلدان تقدم نحو 80 في المائة من الإسهامات في برنامج الأمم المتحدة للتنمية على سبيل المثال. والاتجاه الذي ساد في السبعينيات والثمانينيات نحو التقاسم غيرالمتكافىء على نحو متزايد للعبء بين المانحين يتعذر الدفاع عنه في الأجل الطويل.

وهناك عيب خطير في التمويل الطوعي هو أنه يفضي إلى عدم اليقين بشأن الكيفية التي ستتوافر بها الموارد. فالإسهامات يتم التعهد بها على أساس قصير المدى، وهو ما يعرقل التخطيط الهادف والإدارة الهادفة لبرامج التعاون التقني التي تتطلب نهجا أطول أمدا.

ويتعين وضع نظام جديد للتمويل يجمع بين التمويل الطوعي قصير الأجل وإسهامات تقاسم الأعباء طويلة المدى التي تتقرر بالتفاوض وترتبط بحاجات التمويل الخاصة بالبرامج التنفيذية المعتمدة.

وينبغي النظر في احتياجات التمويل الإجمالي، وكذلك تقاسم مسؤوليات التمويل بين المانحين، أثناء عملية التفاوض بشأن محتوى البرامج، وقد أدى الأسلوب التقليدي للأمم المتحدة في تقرير البرامج دون أي ضمان للتمويل إلى الوضع الحالي الذي لايستطيع فيه برنامج الأمم المتحدة للتنمية إلا تنفيذ 75 في المائة فقط من البرامج القطرية المعتمدة. ولذا ينبغي تغيير أسلوب اتخاذ قرارات بشأن خط العمليات دون الاتفاق على كيفية تمويلها.

وهناك تأثير تعطيلي للنظام المالي الحالي هو أنه يتعين على إدارة أي برنامج أن تنفق قدرا مغالى فيه من الوقت في محاولة الحصول على الأموال من العواصم في مختلف أرجاء العالم. وتضغط أقسام منظومة

الأمم المتحدة باستمرار على البلدان المانحة للحصول على إسهاماتها. وهذا أمر له نتائج سلبية على تحديد الأولويات داخل البرامج وفي هذه العواصم على حد سواء.

وإضافة لذلك فقد أصبح تخصيص الأموال لغرض معين ممارسة شائعة، ويرى البعض في هذا طريقة عملية لعلاج أوجه القصور في النظام الحالي، ولكن عندما يغدو هذا التصحيح أمرا متواترا، تنهار بالكامل فكرة البرنامج المشترك الذي يتم توزيع منافعه بصورة منصفة.

ويتعين على الأعضاء في الأمم المتحدة، كما في أي منظمة أخرى، أن يحققوا التوازن بين حقوقهم والتزاماتهم، وترى اللجنة أن أعضاء كثيرين قصروا عن ذلك في الأمم المتحدة، وكان من السهل عليهم دائما تجاهل التزامات العضوية المسؤولة.

إن مثل هذه العضوية تتطلب التكامل بين القرارات المتعلقة بالبرامج والتزامات التمويل، والتقاسم العادل للأعباء بين دائرة أوسع من الأمم الغنية، ونهجا أطول أمدا بغية جعل أنشطة العمليات أكثر استقرارا وأمنا من خلال التمويل المضمون.

وفضلا عن ضرورة إجراء تحسينات في الإدارة والتمويل، ينبغي مواجهة مدى الحاجة إلى تلك المجموعة الواسعة من البرامج والصناديق المنفصلة القائمة اليوم، وتكاليفها الإدارية المرتفعة. ويتعين النظر في طرائق لدمج الوظائف الإدارية أو إجراء توفير فيها. وإن هويات البرامج فرادى- كاليونيسيف مثلا-لها قيمة لا شك فيها، لكن ليس بالضرورة أن يكون هذا عقبة أمام تشغيل أكثر كفاءة لها. وبالنسبة لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، سيكون من المهم بصفة خاصة، تعزيز دوره باعتباره الوكالة الإنمائية الرئيسية داخل منظومة الأمم المتحدة.

إن من الممكن جعل الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة أكثر كفاءة وفعالية بكثير. ولتحقيق ذلك، ينبغي أن يكون هناك توجيه سياسي واضح وشامل ومتسق من الدول الأعضاء.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

كان القصد من المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الذي أنشئ باعتباره

أحد الأجهزة الأساسية للأمم المتحدة، هو تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المحددة في المادة 55. وكان عليه أن يقوم بذلك تحت سلطة الجمعية العامة، وبمعاونة الوكالات المتخصصة، ولقد قامت هذه الوكالات وبرامج الأمم المتحدة وصناديقها بالكثير من الأعمال. لكن الأمم المتحدة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي خاصة، قصرا كثيرا عن القيام بدورهما المستهدف في التنسيق والتوجيه الشامل في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي. ويرجع هذا جزئيا إلى أن هذا الدور لا يزال موضع جدال بعد ما يقرب من خمسين سنة من مؤتمر سان فرانسيسكو-على الرغم من القصد الواضح للميثاق.

إن المجلس الاقتصادي والاجتماعي، واللجنتين الثانية والثالثة التابعتين للأمم المتحدة، هي حاليا الهيئات الأساسية بالمقر الرئيسي التي تجري فيها المداولات بشأن القضايا الاقتصادية والاجتماعية والأمور المتعلقة بتدبير الشؤون الداخلية. وقد أعربت بلدان عديدة عن قلقها فيما يتعلق بفعالية هذه الهيئات، ومن بين الأسباب الرئيسية للشكوى تداخل الولايات مما يؤدي إلى تكرار المناقشات، وجداول الأعمال المطولة، وعمليات التوثيق الضخمة.

وقد أفضت الجهود المبذولة أخيرا لإصلاح المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى حدوث بعض التحسنات. فقد أدى استحداث قسم «على مستوى عال» داخل المجلس إلى إنشاء منبر له طابع عملي أكبر للحوار والتنسيق بشأن القضايا الاقتصادية والاجتماعية. وبصفة خاصة، أصبح الدور البرلماني للمجلس والخاص بتقديم التوجيه السياسي للعمل التنفيذي للأمم المتحدة أكثر فعالية، وتوفر مناقشاته لبنود الموضوعات فرصة جديدة لمعالجة قضايا محددة على المستوى السياسي.

بيد أن الجهود المبذولة حتى الآن هي أشبه مايكون بعملية إنقاذ. بينما المطلوب حاليا هو وعاء جديد أفضل تصميما وتجهيزا للسير بالقضايا الاقتصادية والاجتماعية نحو أهداف عملية. وقد آن الأوان لإحالة المجلس الاقتصادي والاجتماعي للتقاعد. فمع تنشيط الأمم المتحدة، وإصلاح مجلس الأمن، وإنشاء مجلس جديد للأمن الاقتصادي، يصبح مبرر وجود المنبر المتبقي والمشكل من أربعة وخمسين عضوا أمرا مشكوكا فيه. صحيح أن

الإصلاحات التي يجري إدخالها إلى تحسين أداء المجلس يتعين أن تؤدي إلى تحسين أداد المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لكن مجلس الأمن الاقتصادي جهاز يبشر بإنجاز أكبر في التصدي للقضايا الاقتصادية والاجتماعية الأساسية.

ومع إنشاء مجلس الأمن الاقتصادي، فإن الأمر يقتضي جعل عضوية المجلس الاقتصادي والاجتماعي لو تم الإبقاء عليه شاملة ومن ثم ت؛كون تكرارا في الزمان والمكان للجان الجمعية العامة. ولكن الأمر المطلوب على ما نعتقد هو إلغاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي ودمج اللجنتين: الثانية والثالثة (اللتان تتعاملان على التوالي مع القضايا الاقتصادية والمالية، ومع المسائل الاجتماعية والإنسانية والثقافية)، وبرمجة جداول الحوار والمفاوضات للهيئات الثلاث جميعها في اللجنة الموحدة المشكلة حديثا. وسيستلزم ذلك تعديلا للفصلين التاسع والعشر من الميثاق.

إن خمسين عاما مدة طويلة بما يكفي لمعرفة ما يجدي وما لا يجدي داخل منظومة الأمم المتحدة. والمجلس الاقتصادي والاجتماعي لم يجد. رأيا كان مبرره في 1945، فإن تجربة عدم الإنجاز تلك ينبغي أن ينظر إليها بجدية من قبل المجتمع العالمي.

وفي رأينا أن إنشاء مجلس الأمن الاقتصادي يميل الميزان بصورة حاسمة لصالح عملية إعادة الهيكلة التي اقترحناها.

وسوف يثير إلغاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي عددا من المسائل الإضافية. إحداها تتصل بالعلاقة مع الهيئات الأخرى التي تقدم حاليا تقاريرها للمجلس الاقتصادي والاجتماعي وجميعها في العادة قليلة أو منعدمة الأثر، فعلى سبيل المثال، ظلت لجنة التخطيط للتنمية طويلا ضحية لعادة المجلس في تلقي التقارير مع تجاهل القضايا التي تثيرها. والأمر الأكثر أهمية الآن هو المطلب الذي يقضي بأن تقدم لجنة التنمية المستديمة تقاريرها للجمعية العامة من خلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

ونحن نعتقد أن لجنة التنمية المستديمة يجب أن تقدم تقاريرها لمجلس الأمن الاقتصادي، وهو إجراء سينقل تقاريرها إلى مستوى للنظر أعلى بصورة كبيرة.

كما يجب أن تقدم التوصيات الرئيسية للهيئات الأخري والتي تعرض

حاليا على المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى مجلس الأمن الاقتصادي. ويمكن أن تقدم التوصيات التي تقل عن ذلك المستوى من الأهمية أو العجلة إلى اللجنتين الثانية والثالثة المدمجتين التابعين للجمعية العامة.

وسيتطلب الأمر معالجة أمور أخرى تتعلق بإلغاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي. فالمجلس هو الهيئة التي تعتمد لديها حاليا المنظمات غير الحكومية-بلغت نحو 980 في منتصف 1994.

وينبغي أن تنتقل صلاحية الاعتماد هذه بدلا من ذلك إلى الجمعية العامة نفسها. ونقترح أن يتم نقل كل الاعتمادات القائمة-إلى جانب إنشاء عملية محسنة للمراجعة المستمرة للاعتمادات-مع الاعتمادات الجديدة المعدة في سياق الجمعية العامة.

ونقترح لهذا الغرض التركيز بصورة أقوى على منظمات المجتمع المدني بما في ذلك طبعا المنظمات غير الحكومية الحالية لكن مع التطلع لنطاق أوسع، كمنظمات القطاع الخاص وحركات المواطنين، ومثلما ذكرنا فيما سبق، فإن مثل هذه المنظمات المعتمدة ينبغي أن يتم إشراكها في منبر للمجتمع المدني يعقد قبل كل دورة سنوية للجمعية العامة.

ويمكن أن يصبح مجلس الأمن الاقتصادي منبرا للسياسة طويلة الأجل وإدارة للإنذار المبكر على حد سواء، بدرجة تفوق ما كانت عليه الحال

وكالات وبرامج مختارة للأمم المتحدة

وكالات الأمم المتحدة المتخصصة

منظمة الأ مم المتحدة للأغذية وا لزراعة (الفاو).

المنظمة الدولية للطيران المدني

منظمة العمل الدولية. المنظمة البحرية الدولية. الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية.

منظمه الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو).

منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو(الإتحاد البريدي العالمي.

المنظمة العالمية للملكية الفكرية.

منظمة الصحة العالمية.

المنظمة العا لمية للارصاد الجوية.

برامج وأجهزة للأمم المتحدة

الوكالة الدولية للطاقة الذرية.

المعهد الدولي للبحوث والتدريب من أجل تقدم المرأة.

مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل).

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد).

برنامج الأمم المتحدة للتنمية.

برنامج الأمم المتحدة للبيئة.

صندوق الأمم المتحدة للأنشطة السكانية.

مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

صندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة (اليونيسيف)..

مؤسسات بريتون وودز

البنك الدولي للإنشاء والتعمير (البنك الدولي، الذي يشمل المؤسسة الإنمائية الدولية، والمؤسسة المالية الدولية).

صندوق النقد الدولي.

في المجلس الاقتصادي والاجتماعي. لأنه إذا ما أعدت القضايا الاقتصادية والاجتماعية العالمية الملحة بعناية مجلس الأمن الاقتصادي والاجتماعي، فستتاح للمجتمع الدولي فرصة فريدة لمعالجة المسائل الأساسية للسياسات الاجتماعية الاقتصادية، وللسعي لتحقيق اتفاق الآراء حولها، وعندها يمكن أن يعهد بمتابعة المناقشة إلى الوكالات ذات الصلة.

وبمثل هذه الوسائل، تستطيع الحكومات أن تحاول مرة أخرى الترتيب لإجراء حوار حقيقي بشأن التنمية يتفادى مجرد تكرار المواقف المعدة سلفا، ويسعى للوصول إلى نتائج لها قيمة عملية لكل الأطراف وسيتطلب هذا-ضمن أشياء أخرى-جهدا وقيادة استثنائيين من قبل الأمانة العامة.

ومع ذلك، يظل الأمر يقتضي أن تتعامل هيئة فرعية تابعة لمجلس الأمن الاقتصادي بصورة أكثر تواترا مع المشاغل المحددة الأخرى للدول الأعضاء، وأن تراقب تنفيذ المقررات التي اتخذت في منابر الأمم المتحدة الأخرى المعنية بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية.

الأونكتاد واليونيدو: واقع متغير

خدم مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، على مدى نحو ثلاثين عاما منذ إنشائه، البلدان النامية بطرق عديدة. فقد كان في المحل الأول، منبرا للتداول تم فيه إيلاء الاهتمام لمشكلاتها التجارية والإنمائية، وألقيت فيه الأضواء على قضايا استرعت فيما بعد انتباه المجتمع الدولي (مثل المشكلات الخاصة بأقل البلدان نموا، ونقل التكنولوجيا، والتجارة الدولية في الخدمات).

كما كان جهازا يمكن أن تنتقل فيه القضايا من مرحلة التداول إلى مرحلة التمهيد للتفاوض ثم مرحلة التفاوض، وحتى حيثما لم تؤد المناقشة بشأن قضايا معينة إلى المفاوضات داخل الأونكتاد نفسها، فإن المناقشات التي جرت فيه أبرزتها للعيان، وخلقت ضغطا من أجل العمل في أماكن أخرى.

وقدم الأونكتاد دعما كبيرا لجهود البلدان النامية لتوسيع التجارة والتعاون الاقتصادي فيما بينها على المستويات: دون الإقليمية والإقليمية والأقاليمية. وكانت منطقة التجارة التفضيلية لشرق أفريقيا وجنوبيها والنظام العام للتفضيلات بين البلدان النامية، من بين أحدث الجهود في هذا الصدد. كما كان مصدرا مفيدا للمساعدة التقنية، وتحظى أنشطته في مجال وثائق الشحن والتجارة بشهرة خاصة. وأخيرا، دعم الأونكتاد-من خلال نظام عمل المجموعات الذي يتبعه-تطور مجموعة الى 77، التي عملت كآلية لتوحيد البلدان النامية في جهدها لضمان منافع أكثر من النظام الاقتصادي والمالي الدولي.

واليوم، لم يعد من الضروري أداء كل هذه الوظائف في مؤسسة متخصصة واحدة، ولم يعد لأي من هذه الوظائف ما كان له من أهمية في الستينيات، وفيما يتعلق بالمداولات بشأن القضايا الإنمائية الأساسية، فإن الأمم المتحدة ككل يمكن أن تكون أكثر فعالية إذا تركز عملها التداولي في منبر واحد بدلا من تجزئته بين عدة أجهزة. إن مجلسا للأمن الاقتصادي تدعمه أمانة عامة ملائمة له ميزة واضحة على الأونكتاد، حيث إنه يستطيع أن يعالج بطريقة أنسب القضايا متعددة الوجوه دون الدخول في صراع مع الهيئات الأخرى حول مسائل تتعلق بالاختصاص.

وفي مجال التجارة نفسها، اتفقت كافة الحكومات الأعضاء على إنشاء منظمة التجارة العالمية التي ستكون لها وظائف تداولية أوسع وأكثر وضوحا من الجات. وفيما عدا البلدان الأقل نموا والبلدان الأصغر حجما، التي يجد الكثير منها أن العضوية والمشاركة في الجات عمل مكلف نوعا ما، فإنه من الصعب على البلدان النامية أن تدعي بصورة مقنعة أنها في حاجة إلى الاحتفاظ بالأونكتاد كمنبر إضافي لشد البلدان الصناعية إلى حوار بشأن قضايا التجارة.

وفيما يتعلق بدعم التعاون الإقتصادي والجهود المبذولة لتحقيق التكامل بين البلدان النامية، فإن الاتجاه السائد على النطاق العالمي فيما بينها حاليا هو التركيز على التحرير العام للتجارة وليس على التجارة الحصرية فيما بينها. وربما سيتم إيلاء أهتمام أكبر للتعاون والتكامل على أساس قطاعي أو وظيفي، حيث تتوافر لوكالات أخرى غير الأونكتاد ميزة قوية.

وفيما يتعلق بالمساعدات التقنية، فإن جميع الدول فيما عدا البلدان الأقل تطورا والأصغر حجما، أصبحت قادرة الآن وبصورة أفضل على توفير الخدمات التقنية لنفسها. وفي الحالة الخاصة بالشحن البحري، جمعت المنظمة البحرية الدولي تجربة وخبرة في كل المجالات التي تغطيها الأونكتاد. كما تستطيع البلدان النامية فرادى أن تساعد بلدانا نامية أخرى على أساس ثنائي، ففي مجال الشحن بالسفن والموانىء مثلا، فإن كوريا الجنوبية وسنغافورة وهونج كونج مؤهلة بصورة جيدة جدا لتدريب رعايا البلدان النامية الأخرى. وبمعنى ما، فإن الأونكتاد بحكم نجاحها نفسه في بعض البلدان «أبعدت نفسها عن العمل» في بلدان أخرى.

كذلك أثرت الأحداث في دور الأونكتاد في جهود البلدان النامية لتحسين وضعها الاقتصادي الدولي. فقد غيرت تجاربها المتنوعة في تحقيق التقدم الاقتصادي والتغيير العام في النهج المتبع إزاء التنمية التصورات الخاصة بعلاقاتها بباقي العالم. وفضلا عن ذلك فإنه في حين تتوافر للبلدان النامية حاليا مجموعة الى 15، إضافة إلى مجموعة الـ 77، للدفاع عن مصالحها، فإن حاجة هيئاتها التمثيلية إلى المعونة التقنية للأونكتاد أصبحت أقل مما كانت عليه في الأيام التي كانت فيها مجموعة الـ 77 لاتزال تنظيما غرا.

وتنطبق اعتبارات مماثلة- نوعا ما- في حالة منظمة الأمم المتحدة للتنمية

الصناعية (اليونيدو)، التي أقيمت عندما كان التصنيع يبدأ بالكاد في معظم البلدان النامية. فقد كان من المتوقع أن تكون الحكومات هي المحرك الأول لعملية التعجيل بالتنمية الصناعية في وقت كان فيه معظمها يفتقر إلى القدرات التقنية والإدارية اللازمة للقيام بتلك المهمة. ومن ثم كان الأمر يتطلب «وسيطا» أمينا للوساطة بين الشركات عبر الوطنية وحكومات البلدان النامية، لمساعدة الأخيرة للحصول على أفضل صفقة ممكنة من المستثمرين الأجانب في القطاع الصناعي.

ومع ذلك، ففي الوقت الحاضر أقامت كل الدول-فيما عدا الدول الأقل نموا والأصغر-طائفة عريضة من الصناعات، وجمعت خبرة كبيرة سواء في الإنشاء الصناعي، أو في التفاوض مع الشركات عبر الوطنية. كما ظهر عدد عن الوكالات الأخرى كمصدر للمساعدة التقنية في تلك المجالات. وإجمالا: لم تعد التنمية الصناعية ينظر إليها باعتبارها حلا فريدا للتنمية الاقتصادية للبلدان النامية.

وإذا أمكن تقديم مبرر للإبقاء على الأونكتاد واليونيدو بشكل ما، فينبغي أن يستند ذلك إنى الحاجة إلى تقديم دعم كبير للبلدان الأقل نموا والأصغر حجما في التجارة وفي الإنتاج الصناعي. ويتضمن مثل هذا الدعم تقديم مساعدة تقنية في العمل التحليلي وتطوير نظم المعلومات من أجل المفاوضات التجارية ومتابعتها، والكفاءة التجارية، وتنمية الخدمات القابلة للتداول والتجارة فيها، والإنشاء الصناعية. على أن توفير ذلك لا يتطلب مؤسسات ضخمة مثل الأونكتاد واليونيدو، إذ يمكن وضع ترتيبات لتوفيرها من خلال برنامج الأمم المتحدة للتنمية، بإسهامات من مجموعة البنك الدولي والمركز الدولي للتجارة حسب الاقتضاء.

إن إلغاء هاتين المنظمتين لن يتم دون ألم مبرح، لأن جميع المنظمات تخلق لها أنصارا يساندونها حتى بعد انقضاء مبرر وجودها. بيد أنه من المهم أن تثبت منظومة الأمم المتحدة قدرتها ليس فقط على مجرد تغيير أسلوبها في القيام بالأشياء داخل هياكل مؤسسة آخذة في التوسع على الدوام، وإنما قدرتها أيضا بين حين وآخر، على إغلاق المؤسسات التي لا يعود في الإمكان تبرير وجودها. ونعتقد أن هذه هي حال الأونكتاد واليونيدو حاليا ومن ثم فنحن نحبذ إغلاقهما، لكننا نوصي بأن يتم كخطوة أولى

استعراض متعمق للاقتراح حتى يمكن فحص كل الآراء، واتخاذ قرار يتفق ومصالح البلدان المعنية ومصداقية منظومة الأمم المتحدة.

وقد جرت بلورة آرائنا بشأن الأونكتاد واليونيدو في السياق الأوسع لأفكارنا بشأن تحسين إدارة الشؤون الاقتصادية العالمية لجعلها أكثر فعالية وإنصافا، وتهدف مقترحاتنا بشأن تشكيل مجلس الأمن الاقتصادي إلى جعله أكثر استجابة لمصالح البلدان النامية مما هي عليه الترتيبات الحالية لإدارة الشؤون الاقتصادية العالمية. كما اقترحنا إدخال تغييرات في توزيع الأصوات داخل مؤسسات بريتون وودز لمنح البلدان النامية صوتا أكبر في هيئات اتخاذ القرارات بها. وتعتقد اللجنة أن المصالح العالمية ستتم خدمتها جيدا عن طريق حزمة الإصلاحات المقترحة هنا، والتي تعد الإصلاحات المتعلقة بالأونكتاد واليونيدو-وبالمجلس الاقتصادي والاجتماعي-مجرد عنصر من عناصرها فحسب.

ومن ثم فإننا نلح على أن هذه المقترحات الخاصة بإلغاء المؤسسات في سياق العالم الجديد الآخذ في البزوغ مرتبطة باقتراحاتنا الشاملة لإصلاح النظام الاقتصادي العلمي، وبصفة خاصة إنشاء مجلس الأمن الاقتصادي. إن الأمر يقتضي أن يكون هناك توازن في النظام العالمي، وهذا لن يتحقق بالإبقاء على عملية اتخاذ القرارات في أيدي مجلس إدارة صغير مع تفكيك المؤسسات التي أقيمت أصلا لتصحيح اختلال التوازن هذا. لقد آن الأوان لعملية إصلاح أكثر إنصافا وفق الخطوط المتضمنة قي اقتراحاتنا المتكاملة وفي هذا الصدد، لن يمكن تحقيق التقدم، سواء من الناحية السياسية أو من الزاوية العملية، على نحو غير متوازن.

وضع المرأة في قلب إدارة شؤون المجتمع العالمي

منذ عام 1975-العام الدولي للمرأة- قام المجتمع الدولي، بمقتضى مبادرة الأمم المتحدة، بجهد غير عادي لوضع المرأة على جدولى الأعمال السياسي على المستوى العالمي. وساعدت مؤتمرات الأمم المتحدة للمرأة في المكسيك عام 1975، وفي كوبنهاجن عام 1980، وفي نيروبي عام 1985، في تحقيق إجماع في الرأي حول عدد من التدابير: استراتيجيات تنفيذية لصالح المرأة، اتفاقيات دولية لحماية حقوق المرأة وتحسين وضعها، مؤسسات

وآليات دولية وإقليمية ووطنية لتوعية الرأي والاضطلاع بتنفيذ برامج المرأة ومتابعتها وتقييمها.

وقد وسعت هذه الجهود نطاق الاعتراف بالحاجة إلى إشراك المرأة بصورة أكثر اكتمالا ونفعا في اتخاذ القرارات التي تؤثر في حياة المجتمع الدولي: ويسر هذا زيادة مشاركة منظمات المرأة في المناقشات التي تدور حول موضوعات مثل البيئة والسكان والسلم وحقوق الإنسان.

ويوفر مؤتمر الأمم المتحدة للمرأة الذي يعقد في بكين في 1995، في الذكرى العشرين لمؤتمر المكسيك، فرصة لتقييم التقدم الذي تحقق وتحسين آليات تعزيز مصالح المرأة. وينبغي أن يكون الهدف هو جعل المصالح جزءا لا يتجزأ من المجموع الكلي لمشاغل المجتمع الدولي، وإطفاء مشروعية مؤسسية وسياسية عليها.

وفي مجال فرص التوظف، ينبغي لمنظومة الأمم المتحدة أن تضع من خلال سياستها الخاصة في تكوين هيئة العاملين بها، معايير عالية بدلا من مجرد مسايرة ما تحقق في البلدان الأعضاء. وقد أعرب الأمين العام عن التزامه بالأهداف التي حددتها الجمعية العامة، ونحن ندعو لبذل جهود مكثفة لتحقيق زيادات أكبر في نسبة النساء في المناصب المهنية والقيادية على حد سواء. كما نقترح أن تتضمن وظائف «محققي الشكاوى» في الأمم المتحدة مراقبة عمليات التوظيف والترقية داخل منظومة الأمم المتحدة لضمان المساواة بين الجنسين.

ونقترح تعيين مستشار على مستوى عال لقضايا المرأة في مكتب الأمين العام ليكون مسؤولا عن اقتراح طرق لإدراج قضية العلاقة بين الجنسين في مناقشات الجمعية العامة، وحفز التفكير السياسي والدبلوماسي نحو تدعيم قضية المرأة، ويمثل الأمين العام في القضايا المتعلقة بالمرأة، وأن يكون في المحل الأول المدافع الرئيسي عن مصالح المرأة داخل منظومة الأمم المتحدة.

كما نقترح إنشاء مناصب مماثلة في الهيئة القيادية الإدارية لكل الوكالات والمؤسسات المتخصصة في الأمم المتحدة. وينبغي أن يقوم هؤلاء المستشارون بتنسيق كل السياسات والنشاطات الخاصة بالمرأة في وكالاتهم، وأن يستخدموا شبكة من العاملين لمتابعة قضايا الجنسين في كلى شعب المنظمة.

كما ينبغي أن يشرفوا على برامج المرأة لضمان إشراك المرأة في كل مراحل تشكيل المفاهيم الخاصة بها وتخطيطها وتنفيذها في كل وكالة.

على أننا لا نستطيع أن نسرف في تأكيد أن إمكانات الجهود المبذولة لتحسين نوعية حياة الناس تتوقف على الإرادة السياسية على المستوى الوطني. فإن كانت هذه الإرادة مفتقدة، أو كان الحديث عن ضرورة التغيير مجرد تشدق بالكلام، وإن لم تحتل المرأة مكانا أكثر بروزا من الناحية السياسية في كل البلدان، وإن لم يتكاتف جيل جديد من الرجال والنساء معا في الإصرار على وضع حد للتمييز بين الجنسين داخل مجتمعاتهم، فإن هذه المحاولات لوضع المرأة في قلب عملية إدارة شؤون المجتمع العالمي ستفلت من المجتمع الإنساني، وبذا تساعد على إفقاره.

الإقليمية

ينبغي للأمم التحدة أن تستعد لزمن تصبجع فيه الإقليمية سائدة أكثر على النطق العالمي، بل أن تساعد هذه العملية على أن تمضي في طريقها.

ما بين عالم الدول القومية والمجتمع العالمي للشعوب تمتد المظاهر المختلفة للإقليمية. واليوم تغطي منظمات للتعاون الإقليمي متفاوتة القدرة والفعالية معظم أنحاء العالم، ويظل التعاون الإقليمي مطمحا قويا على النطاق العالمي.

ويشكل النجاح اللافت للنظر للإقليمية في أوروبا- وأخيرا قي أمريكا الشمالية والجنوبية- إلهاما لكل الذين يجاهدون في سبيل عالم يتجاوز الحدود. فالاتحاد الأوروبي الذي تطور من اتحاد جمركي عبر سوق موحدة إلى اتحاد نقدي وسياسي، قد وسع باطراد مجالات تكامله، مطورا على الدوام مؤسسات عبر وطنية متزايدة القوة. ولم يدعم هذا الاتحاد التعاون بين الدول فحسب، بل أسهم أيضا في تحقيق استقرار الدول، وبذا شكل قوة لمنع الصراع. ويواصل الاتحاد الأوروبي دوره كقطب جنب قوي للبلدان الواقعة خارجه، كما أصبح عاملا حاسما في توحيد القارة الأوروبية، رغم أنه قد لا يكون النموذج المناسب لكل الأقاليم.

إن انتشار التجمعات الاقتصادية الإقليمية المفتوحة، اتجاه حديث نسبيا. على أن هناك تسليما متزايدا بأنها يمكن أن تساعد في التغلب على

التنافسات والتوترات التاريخية، وتدعم العمليات الديمقراطية، وتعزز القيمة الجماعية للأسواق المجزأة والصغيرة في قيام التجارة وتوسيع الصادرات، وتساعد في تطوير البنية الأساسية المشتركة، وتعالج المشكلات البيئية والاجتماعية المشتركة. كل يمكن أن تسهل الاندماج الصعب عادة للبلدان في الاقتصاد العالمي.

ولم يتم استغلال إمكانات التعاون الإقليمي في مناح عدة بالشكل الكافي في معظم أنحاء العالم. فبعض المناطق توجد بها مبادرات إقليمية عديدة متداخلة، في حين عرقلت التوترات والتضاربات السياسية تكوين هذه المجموعات أو توسيعها في مناطق أخرى. ولم يكن كثير من المنظمات الإقليمية القائمة فعالا حتى من زاوية الأهداف المحدودة التي أقيم من أجلها.

وقد أثبتت التجربة أن دعم التكامل الإقليمي يستغرق وقتا ويتطلب التزاما سياسيا قويا وإطارا قانونيا ومؤسسيا مناسبا. وهو يعتمد اعتمادا كبيرا على وجود ظروف سياسية مواتية، والتي عادة ما يحفزها رغم ذلك التفاعل بين الضغوط الداخلية والخارجية. وليس هناك نموذج وحيد لهذا التكافل ويوضح التنوع قي ترتيباته-مثل الاتحاد الأوروبي، ورابطة أمم جنوب شرقي آسيا، واتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية، والسوق المشتركة لدول المخروط الجنوبي (ميركوسور)، وغيرها من الاتفاقات الأمريكية اللاتينية-أن هذه الآليات يمكن ضبطها وفق الحاجات والسمات النوعية للأقاليم، بما يعكسه حساسيتها السياسية، وتراثها الثقافي ونمط المجتمع فيها.

ويتعين أن تظهر الآن فرص جديدة للتعاون الإقليمي، في جنوبي أفريقيا والشرق الأوسط على سبيل المثال، حيث تبدو الإدارة المشتركة لموارد نادرة مثل المياه أمرا ملائما بصورة خاصة كخطوة أولى في بناء إطار للتعاون.

الإقليمية وإدارة شؤون المجتمع العالمي

لا يمكن عزل تطور الإقليمية عن المؤسسات العالمية، فهذه المجموعات التي تؤثر في بعضها البعض، ينبغي ربطها قي عملية تفاعل دينامية. ويتوافر للترتيبات الإقليمية إمكان أن تتكامل وتسهم في إدارة شؤون العالم، لكنها

قد لا تثمر نتائج إيجابية بصورة تلقائية. فالمنظمات، من ناحية، موزعة بطريقة غير متكافئة وفي تدرجات مختلفة عبر العالم. وقد يثير هذا المخاوف من الاستبعاد، ويؤدي إلى عدم توازن بين الأقاليم وداخلها، ومن جانب آخر فإن المنظمات الإقليمية عندما تغدو أكثر قوة، قد تتحول إلى كتل متصارعة، الأمر الذي يعرقل إدارة شؤون العالم بصورة مشتركة. بيد أننا نرى أن الإقليمية لها القدرة على الإسهام في بناء عالم أكثر تناغما وازدهارا.

ولاستغلال القوة الفعلية والممكنة للإقليمية على نحو أفضل مع تفادي الأخطار المحتملة، ينبغي أن يشجع نظام إدارة شؤون المجتمع العالمي أشكال التعبير عن الإقليمجة التي تتفق مع غرض ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه، فضلا عن إفساح المجال لها في هيكله المؤسسي. ويتمثل التحدي الأساسي هنا في استخدام كل من الترتيبات العالمية والإقليمية على نحو يجعلها تدعم بعضها بعضا بصورة متبادلة. وقد تخفف اللامركزية، والتفويض، والتعاون مع الهيئات الإقليمية العبء عن المنظمات العالمية وتولد في الوقت ذاته إحساسا أعمق بالمشاركة في الجهود المشتركة.

وعلى الرغم من أن التجمعات الإقليمية القائمة الآن شديدة التفاوت من حيث قدرتها على تشكيل دعائم متوازنة لتدبير شؤون العالم، فإن إشراكها في عمل المؤسسات الدولية يساعد على إعدادها للقيام بمثل هذه الأدوار. وتلك عملية طويلة المدى، لكن ثمة تغييرات مؤسسية معينة قد تيسرها. وقد لاحظنا في الفصل الثالث كيف استطاع الأمين العام أن يوسع مشاركة الهيئات الإقليمية في الأنشطة المرتبطة بالأمن بموجب الفصل الثالث من ميثاق الأمم المتحدة. وهناك حاجة أيضا لتشجيع ودعم الجهود المستقلة لتعزيز جهود التعاون الإقليمي في المناطق التي حقق فيها التوجه الإقليمي تقدما قليلا، ولتسهيل مشاركة المنظمات الإقليمية في المؤسسات العالمية.

ويتعين جذب هذه المنظمات إلى أطر التعاون متعددة الأطراف. وينبغي للمؤسسات العالمية، وبصفة خاصة الأمم المتحدة، أن تراجع نظمها الإجرائية لتتيح للمنظمات الإقليمية مشاركة متزايدة. فسيوفر لها هذا حافزا لتقوية تماسكها الداخلي، ويلزمها أيضا بالأطر العالمية. وهكذا ينبغي البدء في

عملية دينامية يمكن أن تساعد على جعل إدارة شؤون عالمنا أكثر كفاءة واتساما بالطابع التمثيلي. وسيمكن سماع صوت البلدان قليلة النفوذ من خلال المنظمات التي تتحدث معبرة عن الوزن الإجمالي لمجموعة تمثل مصالح إقليمية مشتركة. وفي النهاية، يمكن أن يؤدي هذا إلى تمثيل بلدان إقليم ما، من خلال مقعد إقليمي واحد، في هيئات محدودة العضوية-مثل: مجلس الأمن أو مجلس الأمن الاقتصادي المقترح.

ومن ثم ينبغي للأمم المتحدة أن تعد نفسها لزمن تصبح فيه الإقليمية سائدة أكثر على النطاق العالمي، بل، أن تساعد هذه العملية مواصلة طريقها. وهي ملتزمة بأن تفعل ذلك، فقد دعا الأمين العام مرارا وتكرارا إلى تعزيز دور الإقليمية في إدارة شؤون العالم، وفي تحقيق التنمية، ناهيك عن السلام والأمن.

وفي حين أن بعض التطورات الأخيرة قد لا يكون لها تأثير مباشر في التكامل الإقليمي، فقد يكون لها تأثيرها في الجهود المبذولة لتشجيع التعاون الإقليمي في المستقبل. وقد تم تقديم اقتراح بأن يكون هناك مكتب واحد فقط لمنظومة الأمم المتحدة في كل بلد، يرأسه منسق للأمم المتحدة يعينه الأمين العام، دون أن يتحمل مسؤولية شخصية عن إدارة أي برنامج.

وتجري حاليا تجربة مثيرة وفق هذه الأسس في الدول المستقلة حديثا في أوروبا الشرقية، حيث أقيمت «مكاتب مؤقتة للأمم المتحدة» لتنظم على نحو أفضل مختلف الأنشطة في هذه البلدان. وهي تقوم بالوظائف العادية المتعلقة بالتنمية والإعلام العام كما توفر الموارد للدبلوماسية الوقائية والتسوية السلمية للمنازعات. وينطوي هذا التطور على إمكانات كبرة، ونحن نحث على النظر فيه بصورة متعاطفة عندما يقدم الأمين العام تقريره عن هذه التجربة في الوقت المقرر. وأي تحرك في هذا الاتجاه كفيل بأن يترك أثرا في مستقبل أنشطة الأمم المتحدة الإقليمية.

اللجان الإقليمية

نود أن نطرح رأيا خاصا بشأن لجان الأمم المتحدة الإقليمية: اللجنة الاقتصادية لأوروبا، واللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادي، واللجنة الاقتصادية

لغربي آسيا، واللجنة الاقتصادية لأفريقيا. فقد كان القصد من هذه اللجان هو تحقيق اللامركزية في عمل الأمم المتحدة لجعله أقرب إلى تنوع الخبرة الإنمائية واحتمالاتها المستقبلية في مختلف أنحاء العالم. وقد تباينت برامجها وأنشطتها بصورة كبيرة، وكانت تتم أحيانا بالتعاون مع وكالات الأمم المتحدة المتخصصة، لكنها ركزت في معظمها على توفير تحليلات موثوق بها للمشكلات الاقتصادية والاجتماعية للبلدان والأقاليم، خاصة حيث تفتقر البلدان الأعضاء إلى القدرة على أداء ذلك بنفسها.

وقد لعبت هذه اللجان-خاصة اللجنة الاقتصادية لأوروبا واللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي-دورا رائدا قيما في هذه المجالات، وأنتجت وثائق تحليلية عالية النوعية كانت لها قيمتها الكبيرة بالنسبة للحكومات. لكنها واجهت قيودا، مثل الطابع الكبير والمتباين للإقليم (اللجنة الاقتصادية لآسيا والمحيط الهادي)، والمشكلات السياسية الأقاليمية (اللجنة إلاقتصادية لغربي آسيا)، ونقص الموارد البشرية والمالية (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا). وفي الوقت نفسه، شرعت حكومات كثيرة حاليا في تعزيز قدراتها على التحليل والتخطيط وتصميم السياسات في المجال الاقتصادي، كما يقدم البنك الدولي والمصارف الإنمائية الإقليمية خدمات تحليلية راقية. وفضلا عن ذلك، ونتيجة لأن تلك اللجان تمارس تأثيراً في التفكير الحكومي، فإن كثيرا من المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية أقامتها البلدان نفسها من أجل دعم التعاون والتكامل.

ويتعين تقوية وتوسيع هذه الأدوات المستقلة للتعاون والتكامل الإقليمي، والتي أصاب البعض منها الضعف بسبب تطورات داخلية وخارجية. ويمكن المساعدة على تحقيق هذا الهدف لو تم تحويل الموارد التي تنفق حاليا على اللجان الإقليمية لدعم هذه المنظمات وأنشطتها. ويقتضي الأمر حاليا الدراسة الدقيقة لمدى استمرار نفع هذه اللجان وتحديد مستقبلها بالتشاور مع الحكومات القائمة في أقاليمها.

استكمال التغيير «الدستوري»

ربما لن تكون هناك مشكلة مالية خطيرة بالنسبة للأمم المتحدة لو أن الحكومات كافة سددت اشتراكاتها المقررة بالكامل وفي أوانها.

منذ البداية، كان لعملنا كلجنة نطاق أوسع من مجرد إصلاح الأمم المتحدة، وقد سعينا في هذا التقرير لتناول منظومة الأمم المتحدة في ذلك السياق الأوسع. بيد أننا نعتقد أن الأمم المتحدة تظل المركز الأساسي لتحقيق التناغم بين أعمال الدول. وهذا هو السبب في أن إصلاح منظومة الأمم المتحدة يمثل جزءا مركزيا من الاستجابات التي نقترحها للتحدي الخاص بإدارة شؤون العالم. ونحن نتفق مع لجنة الشؤون الخارجية في مجلس العموم الكندي على أن «العالم بحاجة إلى مركز، وإلى بعض الثقة في أن هذا المركز يمسك بزمام الأمور، والأمم المتحدة هي المرشح الوحيد الذي يحظى بمصداقية لهذا المركز». ونعتقد أن اقتراحاتنا من أجل التغيير ستسهم كثيرا في تحقيق فاعلية ومصداقية الأمم المتحدة.

وقد ركز تقريرنا على القضايا الأكبر التي لا يمكن تفاديها وعلى أن العيد الخمسين للأمم المتحدة يوفرفرصة لعلاجها. والبعض منها هي مايمكن تسميته «القضايا الدستورية» التي تتطلب تعديل الميثاق. ولا يمكن التصدي للتحديات المتعلقة بإدارة شؤون العالم بطريقة ملائمة حقا ما لم تكن الدول الأعضاء مستعدة لأن تلزم نفسها بنزر يسير-على الأقل-من التغيير الدستوري. بيد أننا أكدنا منذ البداية أن هناك إمكانات كبيرة غير مستخدمة في الميثاق، وأنه ينبغي تكريس مزيد من الجهد لما يمكن وصفه بإصلاحات «جزئية» للمنظومة، اعتمادا على تطور الأمم المتحدة والخبرة المتراكمة في سنواتها الخمسين الأولى.

وتولي دراسة منظومة الأمم المتحدة التي قام بها أرسكين تشايلدرز وبريان أوركوهارت، والتي أشرنا إليها فيما سبق، اهتماما تفصيليا لمثل هذه الإصلاحات بالتحديد، وتوصي بسلسلة من التغييرات لتحسين المنظومة. ونحن نعزز توصياتهما فيما يتعلق بمسألتين على وجه التحديد هما تحسين نوعية وصورة الجهاز الإداري للأمم المتحدة، وتمويل منظومة الأمم المتحدة.

الأمين العام والأمانة العامة

الأمين العام للأمم المتحدة هو رئيس الأمانة العامة للأمم المتحدة، وأهم موظف مدني دولي. وفي حين كان الدور الرئيسي الأصلي للأمين العام هو أن يعمل باعتباره المسؤول الإداري الرئيسي للأمم المتحدة، فإن

الوظائف السياسية للمنصب هيمنت على عمله لأمد طويل.

وتمثل قضايا السلم والأمن، وحل المنازعات، وحفظ السلام-وستظل تمثل-المشاغل الأساسية له. بيد أن هناك بجوانب أخرى للوظيفة، أقل بروزا حتى الآن، كانت لها أيضا أهمية كبرى، وتغدو أكثر أهمية على الدوام. إذ ينبغي للأمين العام أن يشجع على تطوير القانون الدولي، وأن يكون رقيبا على حقوق الإنسان وحاميا لها. وتضاعف الحاجة إلى التصدي لطائفة من المشاكل العالمية المعقدة قدر التحدي الذي تتسم به مهمته بالفعل. إن نهجا ناجحا للتصدي للمشاكل العالمية يتطلب قائدا يصوغ جدول الأعمال العالمي، ويوفر القيادة الفكرية ويشجع العمل الجماعي. وللنجاح في هذه المهام ذات المطالب الكثيرة بلا نهاية، سيكون على الأمين العام تنسيق عمل ما يشكل حاليا منظومة متحولة للأمم المتحدة من الوكالات والبرامج المتخصصة، وتقوية هيكل الأمانة العامة، والسماح بالتفويض المنتظم لبعض من مهام المنصب الكثيرة.

ولا المحل الأول، يتطلب الأمر أن يمنح العالم نفسه فرصة لضمان اختيار أفضل شخص ممكن لتولي الوظيفة. وأقل ما يقال إن الإجراءات الحالية لتعيين الموظف المدني الدولي الرئيسي في العالم، تتم كيفما اتفق وبلا تنظيم. وبالإضافة إلى ذلك، فإن سلطة النقض التي يحظى بها الأعضاء الدائمون في مجلس الأمن تهيمن على العملية وتعرقلها. وعلى مر السنين، أصبحت هذه العملية أسلوبا ضيق الأفق لضمان ترشيح من يمكن أن يحصل على تأييد الأعضاء الخمسة الدائمين والأصوات المطلوبة في الجمعية العامة. وليس هناك بحث منظم عن المرشحين المناسبين، ولا مقابلات لتقييمهم، ولا تقييم منهجي للمؤهلات المطلوبة أو المتوافرة في المرشحين. ولن نجد شركة واحدة في قطاع الأعمال يخطر ببالها تعيين المسؤول التنفيذي الأول فيها بهذه الطريقة.

إن التحسين الجذري لهذا الوضع لابد أن يتضمن العناصر التالية:

- ألا ينطبق حق النقض على تسمية الأمين العام، ولكن يمكن النظر في أمر مرشحين من البلدان الخمسة دائمة العضوية (وقد تم استبعادهم حتى الآن).

- لا ينبغي أن يرشح الأفراد أنفسهم للمنصب.

- ينبغي أن يكون التعيين لفترة واحدة مدتها سبع سنوات.
- ينبغي للحكومات أن تدرس بجدية المؤهلات المطلوبة في الأمن العام.
- ينبغي لمجلس الأمن أن ينظم عملية بحث على النطاق العالمي عن أفضل المرشحين تأهيلا.
- ينبغي فحص مؤهلات المرشحين ومدى ملاءمتهم فحصا مدروسا ومنهجيا.

وبالمثل، يتعين تحسين إجراءات اختيار رؤساء برامج الأمم المتحدة وصناديقها ووكالاتها المتخصصة، لضمان الحصول على أفضل المرشحين. كما ينبغي إيلاء مزيد من الاهتمام بتوظيف وتنمية ومستقبل موظفي الخدمة المدنية الدولية ككل. وكل أمين عام يجلب لهذا المنصب السامي، خصائص ومهارات فريدة. لكن كلا منهم يحتاج إلى بيئة تنظيمية تكمل سجاياه. إن إدارة منظومة الأمم المتحدة على نحو يضمن تقديمها لهذه المساندة الحيوية هي أمر حاسم لنجاح الأمم المتحدة. ومن ثم فإن الإدارة هي الوظيفة النهائية للأمين العام الذي يحتاج إلى الدعم العملي من الحكومات الأعضاء للقيام بها.

وتتمثل إحدى الخطوات المهمة في إعادة بناء نوعية الخدمة العامة الدولية وتعزيز معنوياتها، وسيتطلب هذا التزاما أقل جمودا بنظام الحصص، مع زيادة حرية الأمين العام في اختيار أفضل المرشحين. إن الممارسة المتمثلة في الحصول على موافقة الحكومات قبل تعيين رعاياها ممارسة غير صحية، وكذلك الممارسة التي تتبعها بعض البلدان في المبالغة في أجور رعاياها ومكافاتهم الأخرى.

وبصفة عامة، هناك حاجة إلى إضفاء الطابع الاحترافي على تعيين كبار الموظفين، فكل منصب ينبغي أن يتضمن وصفا للوظيفة، وينبغي أن تقوم فرق مستقلة من الخبراء بإجراء مقابلات للمرشحين لتقييمهم، وتقييم الأداء على فترات منتظمة. وفي مناسبات حديثة عديدة جدا، تم الإعراب عن القلق بشأن ملاءمة الأفراد المعينين في المناصب الكبيرة.

إن الانشغال الواضح بالجغرافيا، وتراث المناصب الموروثة المرتبطة بذلك (رغم أنه حدث أخيرا بعض التحسن في هذا الصدد)، لا يسهم في توفير الإدارة السليمة. صحيح أن أي منظمة لابد أن ترغب في ضمان التمثيل

الجغرافي المناسب في تشكيل هيئة العاملين بها، إذا ما أرادت أن تخدم الحاجات الخاصة لدولها الأعضاء فرادى. لكن الالتزام الصاغر بنظام الحصص الوطنية يضعف المنظمة. وسيكون من الملائم في الذكرى الخمسين أن تحول الجمعية العامة وجهها بعيدا عن الاستمرار في هذه الممارسة في شكلها الراهن في كل مواقع منظومة الأمم المتحدة.

وإذا ما أريد للأمانة العامة للأمم المتحدة أن تستعيد سلطتها بين الوكالات والحكومات، والرأي العام بأكمله، فسيتعين أن يسود تأكيد الاحتراف في كل مستويات المنظمة. وينبغي عزل عملية التوظيف عن ضغوط الحكومات لصالح المرشحين أو ضدهم. إن مكاتب شؤون العاملين في المنظمة تكرس الكثير من الوقت لرد محاولات العاملين بالبعثات الدائمة لتزكية المرشحين، وغالبا ما يكونون هم أنفسهم. وينبغي للأمم المتحدة أن تقرر عدم توظيف أي عضو في أي بعثة دائمة في الأمانة العامة قبل أن تنقضي فترة محددة على خدمته في البعثة، إلا في ظروف استثنائية جدا.

وفي الأمانة نفسها، ينبغي إتاحة فرصة كافية لإعادة التنظيم التي قام بها الأمين العام أخيرا في مناصب المقر الرئيسي لكي تؤتي ثمارها قبل النظر في إجراء تغييرات جديدة. بيد أن هناك عنصرا مفتقدا هو تعيين نائب للأمين العام للتعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

وفي ضوء الوضع الراهن والمرتقب في العالم، فإن الأمين العام لن يكون بإمكانه بحال أن يجد الوقت اللازم لتوفير القيادة المطلوبة في القطاعين الاقتصادي والاجتماعي. لذلك فإن من الأهمية بمكان إنشاء سلسلة واحدة للقيادة تحت إشراف ذلك الشخص من أجل إضفاء التماسك ووحدة الاتجاه لعمل مختلف كيانات الأمانة، ولخلق حضور جديد يكفل الاحترام للتعاون فيما بين الوكالات. ومثل هذا الموظف (أي نائب الأمين العام) ينبغي أن تعينه الجمعية العامة بناء على توصية من الأمين العام. وهذا الأخير ينبغي أن يقدم له المشورة فريق مستقل من المتخصصين في المجال الاقتصادي والإنمائي يتم تعيينهم بالطريقة نفسها وبحيث يقوم بإجراء تقييم دقيق للمرشحين، بما في ذلك إجراء مقابلات معهم لتقييمهم.

ويقال إن جزءا من المشكلة الخاصة بالعاملين من الخبراء المتخصصين في الأمانة يتمثل في شروط وظروف العمل الأقل جاذبية بالمقارنة بمؤسسات

بريتون وودز. وفي الوقت نفسه، فإن بعض الحكومات كان مخادعا- نوعا ما- في الشكوى بشأن المستوى المرتفع لأجور الأمانة، في حين تقدم الدعم لرعاياها بغية جعلهم يقبلون مناصب معينة، أو للبقاء فيها. وينبغي التوقف فورا عن هذه الممارسة غير المقبولة. كما ينبغي بذل الجهود لتحقيق تماثل أكبر مع الأجور التي يدفعها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

على أن الاجور ليست العامل الوحيد الذي يفسر عدم الجاذبية النسبية لمناصب الأمم المتحدة، ففرص التطور المهني-مثل الاتصالات مع المهنيين في الخارج وحضور اجتماعات مهنية-محدودة بدرجة أكبر منها في الأماكن الأخرى. ومما يتسق مع تقوية النزعة المهنية أن تتاح للعاملين فرص مناسبة للتفاعل مع أقرانهم.

تمويل الأمم المتحدة

تتجه الشعوب والحكومات بدرجة أكبر من أي وقت مضى، إلى الأمم المتحدة في سعيهما للوصول إلى حلول للمشاكل العالمية. وهم يريدون أن تتولى المنظمة العالمية القيام بعدد هائل من المهام: حل الأزمات السياسية، الحفاظ على السلم، والاضطلاع بأعمال الإغاثة الإنسانية، وتولي القيادة في محاربة الفقر والمرض، والقيام بدور الصدارة في العمل على مواجهة تدهور البيئة وكثير غير ذلك.

وفي «خطة للسلام: بعد مرور عام» التي صدرت في منتصف 1993، حث بطرس غالي الأمين العام مجلس الأمن على:

أن يؤهل نفسه لتوقع ماهو غير متوقع. ففي السنوات القليلة القادمة، ستؤثر تطورات رئيسية في دور مجلس الأمن ووظائفه

- فالكيانات المتنافسة-الدول، والمجموعات، والأفراد- ستطالب بتدخل الأمم المتحدة لحماية أمنها.

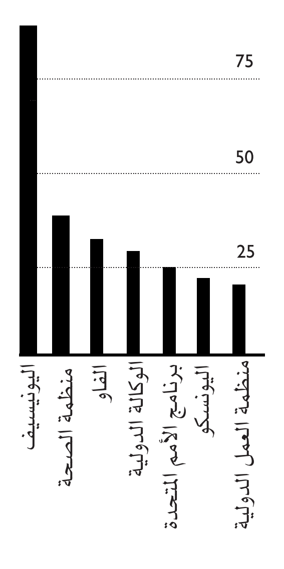
- وستتبع أخطار تتهدد السلم والأمن الدوليين من أوضاع ليس لها طابع عسكري في الأساس، منها الفوضى الاجتماعية الناشئة عن التحرك نحو الديمقراطية، والتوتر الاقتصادي الناجم عن تكاليف التنمية وعدم التنمية على حد سواء.

- إن الضغط السياسي المتزايد سيشكل الآليات المتطورة لبناء الاتفاق

في الرأي بشأن القرارات المتعلقة بالأمن.

وينبغي أن تكون الأمم المتحدة جزءا مركزيا وحيويا من أي نظام لإدارة شؤون المجتمع العالمي. وأيا كان مقدار ما سيتم تخويله للقوى الفاعلة غير الحكومية وللترتيبات غير الإقليمية، فسيظل جدول أعمال الأمم المتحدة متخما، فالمنظمة غير مؤهلة حاليا للتصدي لكل المطالب الموجهة إليها. وهناك-حدود لما تستطيع أن تقوم به وهذه الحدود يتعين الاعتراف بها. ومع ذلك لا يزال هناك الكثير مما يمكنها عمله في المجالات الحاسمة للتقدم الإنساني. وللوفاء بهذه المسؤوليات، ينبغي إعادة هيكلة الأمم المتحدة. وقد قدمنا توصيات عديدة لتحقيق هذا الغرض، أغلبها موفرة للتكالف بطبيعتها. بيد أن أيا من هذه التغييرات لن يكون كافيا ما لم توضع مالية الأمم المتحدة على أساس أكثر رسوخا من الأساس الحالي.

وهناك مشكلتان في هذا الصدد: أن إيرادات الأمم المتحدة لا تكفي لتغطية نفقاتها، وأن كثيرا من الدول الأعضاء لا يدفع ما يتوقع منه أن يدفعه. ولكي تقوم الأمم المتحدة بمسؤولياتها، ينبغي أن تضمن مواردها. ففي 1993، قدم الفريق الاستشاري المستقل الذي اشترك في رئاسته شيجورو أوغاتا وبول فوكر عددا من التوصيات البناءة من أجل تمويل أكثر فعالية للأمم المتحدة. وفي عام 1994، طرح الأمين العام تحليله لقضية التمويل للمناقشة في الجمعية العامة. ويتضمن الفصل الرابع مقترحاتنا بشأن الإيرادات الدولية كمصدر لتمويل نشاطات الأمم المتحدة. لقد كانت الموارد المقدمة



للأمم المتحدة لعملياتها في حفظ السلام في عام 1992 أقل من التكلفة الإجمالية لتشغيل إدارتي الحريق والشرطة في مدينة نيويورك. وينبغي للمجتمع الدولي أن يواجه الحاجة إلى سداد هذه المبالغ المتواضعة نسبيا في أوانها لضمان فاعلية منظومة الأمم المتحدة. لقد أصبح لدفع الاشتراكات بكاملها وفي أوانها أهمية حاسمة. ومن الناحية العملية، فإنه لو أن كافة الحكومات دفعت اشتراكاتها المقررة بالكامل وفي أوانها، فربما لن تثور أي مشكلة مالية خطيرة بالنسبة للأمم المتحدة، على الأقل بالمستوى الراهن لعملياتها.

ففي عام 1993 على سبيل المثال، دفع ثمانية عشربلدا فقط (تشكل حصصها 16 في المائة من ميزانية الأمم المتحدة) اشتراكاتها بالكامل حتى 31 يناير، موعد الاستحقاق النهائي. وفي 31 أكتوبر 1994، كانت الحكومات تدين للأمم المتحدة بمبلغ إجمالي قدره 100000000 , 2 دولار (ألفان ومائة مليون دولار). وكان ثلث هذا المبلغ مستحقا لميزانية الأمم المتحدة العادية، والباقي لعملياتها لحفظ السلام. وكانت الولايات المتحدة مدينة بمعظم المبلغ (687 مليون دولار) تليها روسيا 597 مليون دولار.

حقائق عن نمو ميزانية الأمم المتحدة

كثيرا ما أضفي طابع أسطوري على الحقائق المتعلقة بنمو ميزانية الأمم المتحدة.

ففي عام 1946، بلغت الميزانية العادية للأمم المتحدة 5 , 21 مليون دولار. وفي 1993 أصبحت 2 , 1181 مليون دولار. ويمثل هذا زيادة مقدارها 55 ضعفا خلال 46 عاما، مما لا يشكل بذاته نمو رهيبا لمؤسسة بدأت من الصفر.

وعلى الدوام كانت الميزانية العادية للأمم المتحدة تحصل من الأعضاء ويعبر عنها بالدولارات، التي انخفضت قيمتها بصورة كبيرة منذ 1146. وهكذا فإنه بالمقاييس الحقيقية زادت ميزانية الأمم المتحدة العادية عشرة أضعاف فحسب منذ 1146. وقد انطبق نمط النمو نفسه، بالمقاييس الحقيقية، على الميزانيات العادية للوكالات المتخصصة التي يتم تمويلها باشتراكات مقررة (منظمة العمل الدولية، الفاو، اليونسكو، منظمة الصحة العا لمية).

ومنذ عام 1946، زادت العضوية من 51 إلى 184، مما طرح في جدول أعمالها من الناحية العمليه أوضاع البشرية كلها، التي زادت أعدادها على الضعف. وقد استهلت الحكومات- وعلى نحو جدير بالثناء- عشرات من البرامج العالمية الكبيرة استجابة لهذه الالتزامات المتزايدة. وتلقاء هذه الخلفية، كانت الزيادة في ميزانية الأمم المتحدة متواضعة بصورة غير عادية إن حدثت أصلا

ومنذ ثماني سنوات خلت فرضت المطالبات بتخفيض الميزانية إقلال أعداد العاملين بنسبة 13 في المائة وتجميد الأجور، واليوم تثير بعض المصادر شكاوى بشأن الصعوبات التي تلاقيها الأمانة في التصدي لطوارئ حفظ السلام، وغيرها من الطوارئ التي تتراكم على كاهل المنظمة.

وكان إجمالي المصروفات المقدرة على النطاق العالمي في مختلف أقسام منظومة الأمم المتحدة 10,5 مليار دولار عام 1992. ويمكن أخذ فكرة ما عما يعنيه هذا المبلغ في الواقع من حقيقة أن ما ينفقه المواطنون في المملكة المتحدة على المشروبات الكحولية في سنة يعادل ثلاثة أمثال ونصف الإنفاق الفعلى لمنظومة الأمم المتحدة.

وقد مثل إنفاق الأمم المتحدة [05،] في المائة فقد من الناتج المحلى الإجمالي العالمي، و[07،] فقد من الناتج المحلى الإجمالي للأربعة والعشرين بلدا صناعيا.

كما مثل أنفاقا قدره 1,9 دولار لكل كائن بشري حي في عام 1992. ولا يبدو هذا رقما مفرطا في عالم تنفق فيه الحكومات على الإنفاق العسكري نحو 150 دولار الكل كائن بشري.

ومما له دلالته أن 39 في المائة من هذا المبلغ (4,09 مليار دولار: 74، دولارلاللفرد) كان لأعمال الطوارئ في حفظ السلم والمساعدات الإنسانية. وهو ما يبرزالفشل في استخدام منظومة الأمم المتحدة لمعالجة الأسباب الجذرية لما يصبح-عادة-مشاكل مكلفة لأقصى حد.

«نادرا ما تجادل مثل هذا العدد الكبير من الأشخاص المهمين بمثل هذا القدر من العناد بشأن أموال بمثل هذه القلة»

جون ج. ستوسنجر

مقتطفات من دراسة إرسكين تشايلدرز وبريان أوركوهارت

لقد أوهن المنظمة عدم الوفاء المالي لكثير من الدول الأعضاء. بل لقد أصبح حجب الاشتراكات وسيلة مدمرة لممارسة النفوذ. ومن الضروري ألا يصبح عدم الوفاء وسيلة لتحقيق مكاسب خاصة. وينبغي حرمان الذين يختارون عدم الالتزام بالقواعد المالية من الحق في الاقتراع، بمقتضى المادة 19 من ميثاق الأمم المتحدة. وهذه المادة، التي تنص على حرمان العضو من حقه في الاقتراع في الجمعية العامة، لم تطبق بصورة متسقة. ومن الان فصاعدا، ينبغي تطبيقها في جميع الحالات ذات الصلة بغية تعزيز الانضباط المالي.

وبمقتضى المادة 17 من الميثاق «يتحمل الأعضاء نفقات المنظمة حسب الأنصبة التي تقررها الجمعية العامة». وتحدد الجمعية العامة بصورة منتظمة مقياسا للتقدير، يبين المبلغ الذي يطالب كل عضو بأن يسهم به في ميزانية الأمم المتحدة. وتقوم المعادلة على مبدأ القدرة النسبية على الدفع، ويتم حساب التقديرات على أساس متوسط عشر سنوات من الناتج المحلي الإجمالي لكل دولة، مع إدخال تصحيحات بالنسبة للدول التي ينخفض فيها دخل الفرد ويرتفع عبء الدين الخارجي. وتجرى تقديرات منفصلة لعمليات حفظ السلام. وبالإضافة إلى ذلك، تقدم الدول الأعضاء مساهمات طوعية لتغطية تكاليف العديد من برامج الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية.

ومن المقرر حاليا أن يدفع أغنى بلد في العالم، وهو الولايات المتحدة، 25 في المائة من الميزانية العادية للأمم المتحدة. ويعني هذا أن الأمم المتحدة مرغمة على الاعتماد على بلد واحد فيما يتعلق بربع دخلها العادي. وخير خدمة تقدم للأمم المتحدة هي ألا تعتمد بهذا القدر على إسهامات بهذه الضخامة من أي بلد.

وفي عام 1985، قدم أولف بالم بوصفه رئيسا لوزراء السويد، اقتراحا للجمعية العامة حظي بتأييد كبير بين الأعضاء. وكان يقضي بوضع سقف لاشتراك أي دولة عضو، مع إجراء التصحيحات المترتبة على ذلك في تقدير اشتراكات البلدان الأعضاء الأخرى التي لها قدرة على الدفع.

ونعتقد أن هذا الاقتراح غاية في المعقولية. فقد استغلت عناصر معادية للأمم المتحدة ارتفاع حصة الولايات المتحدة، وإن كان لها مبرر يتمثل في ثروة هذا البلد.

وربما لا يدعو للدهشة، أن أقتراح بالم قد عارضته إدارة ريغان، التي كانت حريصة على الاحتفاظ بالقدرة على التأثير التي يبدو أن مستوى إسهامها يؤمنه لها. على أن إدارة كلينتون أظهرت تحركا في اتجاه اقتراح بالم في إحدى النواحي: فقد أبدت رغبتها في تخفيض إسهامها في ميزانية حفظ السلام والتي تبلغ حاليا 35 في المائة.

وينبغي للأمم المتحدة أن تحيي مفهوم بالم ، وينبغي للجمعية العامة أن تبدأ عملية لتصحيح تقديرات الاشتراكات في الميزانية العامة بحيث لايدفع أي بلد عضو ما يزيد على النسبة المئوية المتفق عليها: سقف يمكن تصحيحه على مر الزمن بما يسمح بعملية أنتقال واقعية. إن ذلك سيبدأ عصرا جديدا لا تهدد فيه المتأخرات، وعدم السداد، مالية الأمم المتحدة بصورة مستمرة. ولا تكون فيه منظومة الأمم المتحدة، وعملية إصلاحها، رهينة للأولويات الوطنية المتغيرة.

موجز المقترحات الواردة في الفصل الخامس

مجلس الأمن

1- يتعين توسيع مجلس الأمن لجعله أكثرتمثيلا لأعضاء الأمم المتحدة.

- ينبغي إنشاء فئة جديدة من الأعضاء «المستديمين» لتعمل به حتى تتم مراجعة لاحقة نحو عام 2005.

- ينبغي زيادة الدول غير الدائمة (المتناوبة) من عشر دول إلى ثلاث عشرة.

- ينبغي أن يتفق الأعضاء الخمسة الدائمون على الامتناع عن استخدام حق النقض إلا في الظروف التي يرون أن لها طابعا استثنائيا وقاهرا.

- ينبغي أن تكون هذه الترتيبات موضع مزيد من المراجعة الشاملة نحو عام 2005، والتي ينبغي أن تتخذ قرارا بشأن إلغاء حق النقض على مراحل، وأساس العضوية مستقبلا، وترتيبات المراجعات العادية مستقبلا.

الجمعية العامة

2- ينبغي للجمعية العامة أن تحمي سلطة أعضائها فيما يتعلق باعتماد ميزانية الأمم المتحدة وتحديد أنصبة الاشتراكات.

3- ينبغي تنشيط الجمعية العامة باعتبارها منبرا دوليا لأمم العالم، وينبغي تقصير جدول أعمالها وترشيده.

4- ينبغي للجمعية العامة أن تجتمع في دورة موضوعية في النصف الأول من كل عام لمناقشة قضية مختارة لها أهمية كبرى.

مجلس الوصاية والمجتمع المدني

5- ينبغي منح مجلس الوصاية ولاية جديدة، هي ممارسة الوصاية على المشاعات العالمية.

6- ينبغي عقد منبر للمجتمع المدني في الفترة المفضية إلى الدورة السنوية للجمعية العامة، يضم فئة موسعة من المنظمات المعتمدة.

7- ينبغي توفير حق جديد هو «حق الالتماس» للمجتمع المدني الدولي للفت انتباه الأمم المتحدة لأوضاع قد يتعرض فيها أمن الناس للخطر، وينبغي تشكيل «مجلس للالتماسات» لتلقي الالتمالسات ووضع التوصيات بشأنها.

القطاعان الاقتصادي والاجتماعي

8- يقتضي الأمر جعل أنشطة الأمم المتحدة الإقتصادية والاجتماعية أكثر فعالية وكفاءة، كما يتعين تطوير الوكالات المتخصصة باعتبارها مراكز للسلطة في ميادينها، وتوفير نظم أفضل للإدارة والتمويل للبرامج والصناديق.

9- ينبغي إلغاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ودمج اللجنتين الثانية والثالثة للجمعية العامة، والجداول الزمنية للحوار والمفاوضات الخاصة بالبرامج الثلاثة جميعها في اللجنة الجديدة المدمجة.

10- ينبغي إغلاق الأونكتاد واليونيدو، بعد مراجعة تأثير مثل هذا الإجراء في البلدان المعنية، وفي مصداقية الأمم المتحدة.

11- ينبغي تعزيز قدرة الأمم المتحدة على الارتقاء بحقوق المرأة، وينبغي تعيين مستشارين على مستوى عال بشأن قضايا المرأة في مكتب الأمين العام، وفي أجزاء أخرى من منظومة الأمم المتحدة.

الإقليمية

12- ينبغي للأمم المتحدة أن تبحث بالتشاور مع الحكومات المعنية، جدوى استمرار لجانها الاقتصادية الإقليمية، وينبغي أن تدعم المنظمات التي تشكلها البلدان لتحقيق التعاون الإقليمي.

الأمانة العامة والتمويل

13- يقتضي الامر إجراء تحسين جذري لإجراءات تعيين الأمين العام، وينبغي أن يقتصر التعيين على مدة واحدة قدرها سبع سنوات.

14- يقتضي الأمر أن يطبق بصورة مستمرة الحكم الوارد في ميثاق الأمم المتحدة بحرمان البلاد التي لا تفي بالتزاماتها المالية من حق الاقتراع.

15- ينبغي تصحيح تقديرات الاشتراكات في ميزانية الأمم المتحدة بما

لا يجعل المنظمة تعتمد على اشتراك أكبر من اللازم من أي بلد بمفرده.

6 تعزيز سيادة القانون على الصعيد العالمي

مثلت سيادة القانون أحد المؤثرات الحضارية الحاسمة في كل مجتمع حر. وهي تميز المجتمع الديمقراطي عن المجتمع الاستبدادي، وتكفل الحرية والعدالة في مواجهة القمع، وتعلي المساواة على التسلط، وتمكن للضعيف في مواجهة الادعاءات غير العادلة للأقوياء. وقيودها ناهيك عن المبادىء الأخلاقية التي تؤكدها، ضرورية لرفاهية المجتمع، سواء بصورة جماعية أو للأفراد داخله. وهكذا، فإن احترام سيادة القانون يعد قيمة أساسية لأي جوار. وهي قيمة بلا شك مطلوبة في الجوار العالمي الآخذ في البزوغ.

إمكانات لم تستغل

لقد تم تأكيد سيادة القانون، وفي الوقت نفسه تم تقويضها، فمنذ البداية تم تهميش المحكمة العالمية.

عندما وضع مؤسسو الأمم المتحدة الميثاق، لاحت سيادة القانون على النطاق العالمي باعتبارها أحد مكوناته المركزية. وأنشأ المؤسسون محكمة

العدل الدولية في لاهاي-والتي اشتهرت باسم المحكمة العالمية-باعتبارها «كاتدرائية القانون» في النظام العالمي. لكن الدول كانت حرة في أن تلجأ إليها أو تتجاهلها، كليا أو جزئيا. وهكذا تم تأكيد سيادة القانون، وجرى تقويضها في الوقت نفسه. إذ كان في مقدور أي دولة أن تقرر ما إذا كانت تقبل أم لا السلطان القضائي الإلزامي للمحكمة العالمية، ولم يقبلها عدد كبير جدا من الدول. ومن ثم همشت المحكمة العالمية منذ البداية.

وفي معظم الأوقات، يطبق القانون الدولي جيدا دون وجود حاجة إلى اللجوء إلى سلطان قضائي. فقد مثلت المعاهدات الدولية أساسا مهما لتحقيق التعاون بشأن أمور تتراوح بين الطيران والنقل بالسفن وحماية البيئة والتجارة. وبصفة عامة كان الامتثال للمعايير القانونية طيبا حتى عندما كانت المصالح قصيرة الأجل لدولة ما تحبذ انتهاكها. ويتم حل الغالبية العظمى من المنازعات سلميا.

ومع ذلك، فإن تطور القانون الدولي في حقبة ما بعد الحرب بشأن بعض القضايا، واستخدامه لحل المنازعات، قصر عما كان الكثيرون يأملون فيه. واتسمت الفترة بتسيد القوة العسكرية والمقدرة الاقتصادية وكان هذان يمارسان عادة في إنكار، بل وفي تحد، للقواعد القانونية الدولية. وينبغي للعالم أن يغير المسار وهو يعمل لبناء الجوار العالمي.

القانون الدولي

يتضمن القانون الدولي،حديث العهد نسبيا، مجموعة القواعد والمبادىء القانونية التي تطبق فيما بين الدول وكذلك فيما بينها وبين القوى الفاعلة الأخرى، بما في ذلك قوى المجتمع المدني العالمي والمنظمات الدولية الأخرى. وقد حاج الباحثون من قبل بأن القانون الدولي ليس قانونا بالمعنى الحقيقي، حيث إنه لا توجد قوة شرطة دولية لإنفاذه، ولا عقوبات على عصيانه، ولا هيئة تشريعية دولية. ولكن نمو استخدام القانون الدولي، قلل ترديد هذه الحجج على الأسماع حاليا.

إن منزلة القانون الدولي حاليا أمر لا مراء فيه. ويتمثل التحدي حاليا-وكما هي الحال على المستوى الوطني-في الحفاظ على الاحترام للقانون الذي تطور. ولا غرو أن البعض يحاج بأنه حدث تقدم في تطوير قواعد

الحرب بأكثر مما حدث بالنسبة لقواعد السلم.

وعلى الرغم من أن الدول ذات سيادة، فإنها ليست حرة في أن تفعل فرادى ما تشاء. ومثلما أن القواعد والأعراف المحلية (وعادة ما تكون راسخة في أعماق الدساتير الوطنية) تعني أن الدولة لا تستطيع أن تفعل ما تشاءه داخل حدودها الخاصة، كذلك فإن قواعد العرف العالمية تحد من حريات الدول ذات السيادة. وربما لا تكون هناك قوة شرطة، على الرغم من أن مجلس الأمن يفرض أحيانا الالتزام بالقانون الدولي، لكن جماع المصالح الذاتية يجعل الامتثال العام في مصلحة الجميع.

إن المعايير الدولية عادة ذاتية الإنفاذ، مع ممارسة الدول والمؤسسات الدولية، ومنظمات المجتمع المدني ضغطا اجتماعيا عاما من أجل الامتثال لها. ويتضمن كثير من الانظم الدولية شروطا للإبلاغ ونظما للإشراف والرقابة. وتعلى الدول والمؤسسات الدولية، ومنظمات المجتمع المدني ضغطا اجتماعيا عاما من أجل الامتثال لها. ويتضمن كثير من النظم الدولية شروطا للإبلاغ ونظما للإشراف والرقابة. وتعلى الدول والمسؤولون الأفراد من شأن حسن السمعة فيما يتعلق باحترام الالتزامات القانونية. وفي كثير من الدول، يساعد القانون الوطني والمحاكم الوطنية على تشجيع الامتثال للمعايير الدولية.

عملية صنع القانون

إن قواعد القانون الدولي، مثلها مثل مبادىء الأخلاق الدولية، هي قواعد معيارية، تصف معايير السلوك. وهي تجسد عادة معايير أخلاقية، تماما مثلما يفعل القانون الوطني.

وتستمد هذه القواعد من ممارسات الدولة، ما تفعله الدول فعلا، تماما مثلما وجد القانون العرفي أو القانون العام في كثير من النظم القانونية. ولكنها على خلاف القواعد الأخلاقية، فإنها تخضع لولاية القضاء وللإنفاذ من الناحية الاحتمالية على الأقل.

وفي المجال متعدد الأطراف، لعبت الأمم المتحدة دورا قياديا وديناميا. كما عملت باعتبارها المستودع الرسمي لأي معاهدة أو اتفاق دولي بين الدول الأعضاء. وقد شهدت العقود التالية للحرب انفجارا حقيقيا في

عدد المعاهدات، معظمها مسجل لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة. ويؤكد حجم هذا النشاط أن الدول الحديثة تود أن تنظم بعضا من علاقاتها الدولية على الأقل داخل إطار قانوني تم تطويره على النحو الملائم.

ولم يكن ذلك هو الحال دوما. فحتى فترة ما بعد الحرب، عانى القانون الدولي، باعتباره مفهوما عالميا، من كونه مركّزا على أوروبا. وشعرت البلدان النامية بصفة خاصة-ولم يكن ذلك بلا مبرر-أن القانون الدولي يستند إلى القيم المسيحية وأنه مكرس في الوقت ذاته لدعم التوسع الغربي. فقد تم وضعه في أوروبا، بوساطة فقهاء قانونيين أوروبيين لخدمة غايات أوروبية.

بيد أنه حاليا، وبصفة خاصة في ضوء استقلال المستعمرات السابقة، يمكن لكثير من الدول القومية أن تقوم بدور نشيط في عملية صنع القانون الدولي، وهي تقوم بذلك بالفعل، وحتي عندما تختار ألا تفعل ذلك فإن مسلكها الخاص في الشؤون الدولية-أي ممارساتها الخاصة كدلة-يشكل في حد ذاته مصدرا للقانون العرفي الدولي.

ولم تعد تحظى بالمصداقية أي دولة تدير ظهرها للقانون الدولي، بزعم تحيزه للقيم والنفوذ الأوروبيين. والواقع أن الدول الأوروبية تحاج أحيانا بأن العملية التي كانت من قبل تدعم قيمها وأخلاقياتها قد فقدت مضاءها من خلال تأثير الدول الأخرى في القانون العرفي الدولي والحلول الوسط لتحقيق المصادقة العريضة اللازمة للاتفاقيات الدولية. لكن الحاجة إلى الحلول الوسط تصدق على كل القوانين. إن اتفاقا ملزما يحتاج إلى أقوى توافق في الرأي.

ويلعب العديد من المنظمات الدولية، كمنظمة العمل الدولية والمنظمة البحرية الدولي، أدوارا مهمة في صنع الاتفاقيات متعددة الأطراف. وتقدم منظمات المجتمع المدني العالمي، مثل النقابات والاتحادات الصناعية، إسهامات كبيرة في العملية. كما أن للجنة الأمم المتحدة للقانون الدولي دور مهم. وقد أقيمت هذه الهيئة الفرعية التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة التي تضم أربعة وثلاثين عضوا في عام 1947 لوضع التوصيات اللازمة للتطوير المطرد للقانون الدولي. وبعد أن تكمل لجنة القانون الدولي عملها بشأن مشروع اتفاقية ما، تبعث به إلى الجمعية العامة التي تعقد مؤتمرا دوليا لصياغة اتفاقية رسمية. ويتمثل دور اللجنة في وضع المشروعات

والتوصيات، ويقتضي الأمر تسليط الضوء على هذه الوظيفة وتوسيعها.

المصادر الرئيسية للقانون الدولي

تنص المادة 38 (1) من النظام الأساسي للمحكمة العالمية-وهي النص الأكثر استشهادا به في مصادر القانون الدولي-على أن المحكمة ستطبق:

أ- الاتفاقات الدولية، سواء أكانت عامة أو خاصة، التي تضع قواعد معترفا بها صراحة من جانب الدول المتنازعة.

ب- الأعراف الدولية، بوصفها شواهد على ممارسة عامة تعامل معاملة القانون.

جـ- مبادىء القانون العامة المعترف بها من الأمم المتحضرة.

د- أحكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين في القانون العام في مختلف الأمم بوصفها أدوات مساعدة في تحديد قواعد القانون.

ومن بين المصادر الأخرى للقانون الدولي: المبادى* العامة للعدالة، وبعض قرارات أو بيانات الجمعية العامة للأمم المتحدة، أو المنظمات الدولية الأخرى، التي تحظى بتأييد واسع وقبول عام.

ومن خلال هذه العملية متعددة الأطراف لصنع المعاهدات يمكن «تقنين» القانون الدولي مع التعبير عن القانون العرفي الدولي في بيانات مكتوبة. وبهذه الطريقة يمكن تحديثه على نحو أسرع كثيرا من انتظار تطور ممارسات الدول إلى الحد الذي تتماسك فيه لتصبح قانونا. وتماما مثلما اتجهت االبرلمانات الوطنية إلى الجوء للتشريع لتحديث نظمها القانونية المحلية كذلك فإن المجتمع الدولي كثيرا ما اعتمد على صنع القانون.

وقد حدث هذا أحيانا بسرعة تستحق التنويه، خاصة عندما كانت القيم المشتركة على نطاق واسع مهددة بالخطر، مما يثبت أن عملية صنع القرار الدولي لا يشترط دوما أن تكون عملية طويلة ومتطاولة. وتمثل أحد المنجزات البارزة في هذا الصدد في اتفاقية 1988 لمكافحة الاتجار غير المشروع بالعقاقير والمواد المخدرة. فقد توصلت الأمم المتحدة سريعا إلى اتفاق بشأن السمات الجديدة للإطار الدولي لمكافحة الاتجار الدولي في المخدرات، بما في ذلك تدابير بشأن تبادل المساعدة القانونية لضبط وتجميد

ومصادرة حصيلة الاتجار في المخدرات.

وهناك مثال بارز آخر هو بروتوكول مونتريال المتعلق بالمواد المستنفدة لطبقة الأوزون، الذي وقعه عام 1987 كثير من أمم العالم عندما أصبح الدليل العلمي على الصلة بين استخدام الكلوروفلوروكربون وتحلل طبقة الأوزون الحامية للأرض، أكثر وضوحا. ومع ذلك فإن الإحساس بالإلحاح الذي حرك عملية صنع القانون في هاتين الحالتين، مفتقد في أغلب الحالات.

والتصديق والتدقيق أمران مهمان لمشروعية الوثائق القانونية الدولية ومقبوليتها. ومع ذلك فقد تصبح العمليات السياسية الداخلية في الدول القومية نفسها عقبات أمام اعتماد المعايير الدولية. وربما كان المثل الصارخ على فشل حكومة ما في تأمين التأييد المحلي لالتزامات تفرضها معاهدة جديدة هو ماحدث عندما عرقل التنعزاليون في مجلس الشيوخ بالولايات المتحدة تصديق الأمة على القرارات التي اتخذت في مؤتمر باريس للسلام عام 1919. ونتيجة لذلك، لم تضطر الولايات المتحدة فقط إلى أن توقع منفردة معاهدتها الثنائية للسلام مع ألمانيا، بل فشلت أيضا في أن تصبح عضوا في عصبة الأمم في أي وقت.

وفي العالم المعاصر، تتوافر للعمل الشعبوي إمكان إسقاط منتجات المداولات الدولية التي صيغت بعناية، من خلال مبررات قومية عادة. وقد يدمر الاستسلام للضغوط السياسية الداخلية في لحظة واحدة نتائج عقد من الجهد المضني. ومن بين التحديات التي تواجهها الحكومات في عصر الديمقراطية أن تكفل فهم الرأي العام لطبيعة عملية صنع القانون الدولي وتأييده لها. فعندئذ فقط، تسود الاعتبارات طويلة الأجل على النزعة النفعية قصيرة الأجل.

تدعيم القانون الدولي

في عالم مثالي، سيشكل قبول السلطة القضائية الإلزامية للمحكمة العالمية شرطا مسبقا لعضوية الأمم المتحدة.

إن معظم المنازعات الدولية تتم تسويتها عن طريق التفاوض، وقد يقوم طرف ثالث، بما في ذلك الدول الأخرى والأفراد، «بمساعي حميدة» أو

يقوم بدور أكثر إيجابية كوسيط أم موفق. وفي السياسات الدولية كما في السياسات المحلية، ليست كل المنازعات ملائمة لتسوية ملزمة يقوم بها طرف ثالث.

ومع ذلك، فإنه لكي يتم إنفاذ القانون الدولي والقيم الأخلاقية التي يحميها ينبغي أن يكون هناك منبر له مصداقية يعمل به أشخاص يتمتعون بمكانة رفيعة، واستقلال ونزاهة، ويكونون راغبين وقادرين على أن يقضوا في الشؤون الخطيرة التي تعرض أمامهم. وفي غياب مثل هذا المنبر، فإن حرية المناورة السياسية تتعاظم، كما أن تفسيرات القانون الدولي التي تخدم المصالح الذاتية قد يتم فرضها من جانب واحد في مجلس الأمن وغيره. وفقط عندما يتم تحقيق مصالح الطرفين من خلال تسوية ملزمة يقوم بها طرف ثالث، تحال المنازعات إلى شكل من أشكال التقاضي.

وينص النظام الأساسي للمحكمة العالمية على تنظر المحكمة فقط في القضايا المتنازع عليها بين الدول. والمحكمة مطلوبة بسبب العرف السائد منذ فترة طويلة والذي يقضي بأنه في الأمور ذات السيادة (كأمر منفصل عن التعاملات التجارية للدول)، تتمتع الدول بالحصانة من ولاية محاكم الدول الأخرى ما لم يتم التنازل علنا عن هذه الحصانة لتسوية نزاع محدد.

الالتزام بالقواعد

ليست المحكمة العالمية سوى الحلقة الأخيرة في تلك السلسلة من المنابر القضائية والترتيبات الإجرائية التي يرجع إنشاؤها إلى الاتفاقيات المعنية بالتسوية السلمية للمنازعات التي أبرمت في مؤتمري السلم الأول والثاني في لاهاي في 1899 و1907. وكان الهدف هو إنشاء محكمة يثق فيها الجميع، وقد لاحظ إيلهو روت، وزير الخارجية الأمريكية آنذاك، في تعليماته التي أصدرها إلى وفده، أن الاعتراض على التحكيم لا يقوم على عدم رغبة الدول في عرض المنازعات على التحكيم غير المتحيز، وإنما على الخوف من ألا يكون المحكمون غير متحيزين.

ومن ثم، فإن ما كان إليهو روت يريده حينذاك-وهو ما يريده العالم حتى اليوم-هو محكمة تثق فيها الأمم، مكونة من رجال قضاء لا غير، تدفع لهم أجور مناسبة، وليس لهم وظيفة أخرى، ويكرسون كل وقتهم للنظر في

القضايا الدولية والحكم فيها باستخدام المناهج القضائية وبإحساس من المسؤولية القضائية». وقد سعى ميثاق الأمم المتحدة إلى توفير مثل هذه المحكمة. وتتم مكافأة قضاة المحكمة العالمية بطريقة ملائمة، وليس لهم مصالح متضاربة مع عملهم، وهم يكرسون كل وقتهم للنظر في الدعاوى الدولية والحكم فيها وللكتابات الأكاديمية بشأن تطوير القانون الدولي.

وللمحكمة ولاية قضائية فقط حيث تتفق الدول الأطراف في نزاع ما على الالتزام بقرارها. ويمكن أن يتم هذا بطريقة من ثلاث طرق. فقد تتفق الدول المتنازعة التي قبلت «الولاية القضائية الجبرية» للمحكمة كما وردت في المادة 36 الفقرة 2 من نظامها الأساسي، على أن تقدم لها القضية. وفي شهر مايو 1989، بدأت جمهورية ناورو في اتخاذ إجراءات قانونية ضد كومنولث أستراليا بموجب هذا الحكم الاختياري. وكانت ناورو تسعى للحصول على إعلان من المحكمة بأن أستراليا ملزمة بتعوض أو إصلاح الضرر والأذى الذي عانته ناورو، أساسا بسبب تقاعس أستراليا عن علاج الضرر البيئي الذي سببته هناك. وقبلت أستراليا حكم المحكمة بشأن الولاية القضائية بالمشاركة في مرحلة نظر الموضوع. بيد أن الطرفين قاما بتسوية القضية بعد ذلك خارج المحكمة.

الولاية القضائية الجبرية للمحكمة العالمية

1- تشمل ولاية المحكمة جميع القضايا التي يعرضها عليها أطرافها، وجميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة في ميثاق الأمم المتحدة، أو في المعاهدات والاتفاقات المعمول بها.

2- للدول التي هي أطراف في هذا النظام الأساسي أن تصرح، في أي وقت، بأنها تقر للمحكمة، ودون حاجة لاتفاق خاص، بولايتها الجبرية في نظر جميع المنازعات القانونية التي تقوم بينها وبين أي دولة تقبل الالتزام نفسه، وذلك في المسائل الآتية:

أ- تفسير معاهدة من المعاهدات.

ب- أي مسألة من مسائل القانون الدولي.

جـ- وجود أي واقعة تشكل، في حالة ثبوتها، خرقا لالتزام دولي.

د- نوع التعويض المترتب على خرق التزام دولي ومدى هذا التعويض.

3- يجوز أن تصدر التصريحات المشار إليها آنفا دون قيد ولا شرط، أو أن تعلق على شرط التبادل من جانب عدة دول أو دول معينة أو أن تقيد بمدة معينة.

المادة 36 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية

ويتمثل المجال الثاني للولاية في أن تكون أطراف النزاع قد اتفقت من قبل في معاهدة ما على أن تطرح على المحكمة أي منازعات قد تثور بمقتضاها. وتبدأ القضايا الداخلية في هذه الفئة بتقديم طلب من جانب واحد. وهناك مثال بارز لهذا هوالقضية التي رفعتها الولايات المتحدة في 1979 ضد إيران بشأن الاستيلاء على السفارة الأمريكية في طهران، واحتجاز الدبلوماسيين الأمريكيين. وفي حالة أحدث، سارت البوسنة والهرسك في إجراءات الدعوى ضد الدولة اليوغسلافية التي تقطعت أوصالها (صربيا والجبل الأسود) في مارس 1993، والتي اتهمتها فيها بأنها ارتكبت عمليات إبادة عرقية.

وفي الفئة الثالثة، يمكن للدول أن تحيل نزاعا ما إلى الحكمة باتفاق خاصة. ويتضمن هذا عرض نزاع ما، أو مسائل معينة تتعلق بنزاع ما، على دائرة للمحكمة عضويتها معروفة للطرفين وقت تقديم النزاع. وتعد إحالة النزاع بين ليبيا ومالطة حول تعيين حدود الرصيف القاري بين البلدين إلى المحكمة مثالا لذلك، وقد أصدرت المحكمة قرارها فيه عام 1985.

ومن بين 184 دولة عضوا في الأمم المتحدة، قبلت 57 دولة الولاية القضائية للمحكمة بمقتضى الفقرة الاختيارية، أما الموافقة المقصورة على قضايا محددة فليست وشيكة في عدد كاف تقريبا من القضايا. ونحن نعتبر هذه الإحصاءات منذرة بالخطر. والمعاهدات هي المصدر الرئيسي للولاية في القضايا المتنازع عليها أمام المحكمة العالمية. وفي الوقت الراهن، يقبل بعض الدول ولاية المحكمة دون شروط في جميع القضايا التي تثار. لكن بلدانا كثيرة أخرى تفعل ذلك فقط عندما تقبله الدولة الراغبة في مقاضاتها هي أيضا. على أن هناك عددا من الدول لا يريد استخدام المحكمة العالمية إلا إذا كان ذلك يتفق ومصالحه قصيرة الأجل. وهذا الوضع الأخير غير مرض على الإطلاق.

وقد تعرضت مكانة المحكمة للتحدي نتيجة لأعمال فرنسا والولايات المتحدة في السبعينيات والثمانينيات. ففي حالة نيكاراغوا، ردت الولايات المتحدة على قضية رفعتها نيكاراغوا، بالمثول والاعتراض بحماسة على حق المحكمة في سماع الدعوى

ولكن عندما حكمت المحكمة بأن لها الاختصاص في أن تفعل ذلك، رفضت الولايات المتحدة الاشتراك في مواصلة نظر القضية. وبعد أن أدانت الولايات المتحدة المحكمة على قرارها بأن لها الولاية، سحبت في أكتوبر 1985 موافقتها على الولاية الجبرية للمحكمة بموجب المادة 36 (2) من النظام الأساسي للمحكمة.

وقبل ذلك بعقد، رفعت أستراليا ونيوزيلندا قضايا بشأن التجارب النووية ضد فرنسا بموجب الفقرة الخاصة بالولاية الجبرية للمحكمة. ورفضت فرنسا المثول، أو الالتزام بالأمر المؤقت الذي أصدرته المحكمة بتفادي التجارب النووية التي تتسبب في ترسب غبار مشع على أراضي أستراليا أو نيوزيلندا. وكان هذان الموقفان، من بلدين يدعيان لنفسهما القيادة في الشؤون الدولية، لطمتين خطيرتين لسيادة القانون على النطاق العالمي.

على أن هذه الحالات لا تمثل موقفا عاما في تحدي المحكمة. والواقع أن مكانة المحكمة تعززت تدريجيا، وأصبح اللجوء إليها أكثر تواترا حاليا. ومع ذلك، فإن الشكوك فيما يتعلق بالأساليب القضائية، والمسؤولية القضائية لا تزال قائمة-تغذيها في بعض الحالات استنتاجات، سواء عن خطأ أو صواب، بأن قاضيا معينا قد مد الولاية القضائية الدولية فيما وراء حدودها. وغالبا ما تتردد انتقادات مماثلة فيما يتعلق بالمحكمة الوطنية ذائعة الصيت. ومع ذلك، فإن الأمر يقتضي تبديد أقل مبرر لمثل هذا النقد. وهذا هو السبب في أن الأمر يقتضي هياكل وعمليات شفافة ومبررة لتعيين القضاة.

ويتعين تصحيح معايير وأساليب اختيار القضاة للمحكمة العالمية، فمن دون آليات لبناء الثقة ستظل قدرة المجتمع الدولي على ترسيخ وحماية قيمه الأساسية من خلال محكمة فعالة حقا، أمرا ملتبسا.

وفي عالم مثالي، فإن قبول الولاية الجبرية للمحكمة العالمية سيشكل شرطا مسبقا لعضوية الأمم المتحدة. وينبغي لمن يريدون الانتماء لمجتمع الأمم أن يكونوا مستعدين للامتثال لأحكامها وأن يبدو استعدادهم لقبول

اختصاص أعلى هيئة قانونية فيه. بيد أن هذه الفرصة قد ضيعت. إن الأمم المتحدة وعضويتها هما الآن من حقائق الحياة، ولقد أنكر بعض الدول-ومن بينها حاليا أربعة من الأعضاء الخمسة الدائمين في مجلس الأمن-الولاية الجبرية للمحكمة بمقتضى الفقرة الاختيارية، ولصالح الحفاظ على سيادة القانون في الجوار العالمي، فإننا نحث هذه الدول على إعادة النظر في موقفها.

وينبغي لكل عضو في مجتمع الأمم لم يفعل ذلك بعد، أن يقبل الولاية الجبرية للمحكمة. وفي الوقت نفسه، نقترح عددا من التدابير للاستجابة لدواعي القلق عند من أعربوا عن افتقارهم للثقة في هذه الهيئة.

إجراء غرفة المشورة

هناك دول معينة لا تشعر بالارتياح إزاء المحكمة العالمية كحكم في المنازعات. ومع ذلك فقد لجأ البعض منها أحيانا إلى ما يسمى إجراء غرفة المشورة في المحكمة.

وبمقتضى هذه الطريقة، تتفق الدول الأطراف في نزاع ما على مجموعة صغيرة من قضاة المحكمة، يتراوح عددها بين ثلاثة وخمسة، ثم يعقد هؤلاء القضاة جلستهم في الواقع باعتبارهم محكمين.

ولا يزال البعض يرى في هذا الاجراء انتقاصا من مكانة المحكمة ووظيفتها. ونحن نفهم رد الفعل هذا، لكننا نفضل النظر إلى اللجوء لإجراء غرفة المشورة باعتباره دليلا على استعداد الدول للخضوع لقرارات مستقلة، وينبغي للمجتمع الدولي أن ينطلق في البناء من هذا.

على أن إجراء غرفة المشورة لا يخلو من الأخطار. فغرف المشورة التي يختارها أطراف نزاع ما لها طابع تحكيمي أكثر منه قضائيا. وقد لا تعترف المحكمة بكامل هيئتها في قضايا لاحقة، بقرارات الغرف المكونة من أقلية من القضاة أو من قضاة من الإقليم نفسه باعتبارها سوابق ملزمة. وفي التقاضي الذي يتضمن دولا من إقليم واحد معين، قد ينتهي الأمر بأن تتشكل الغرفة التي يختارها الأطراف فقط من قضاة من ذلك الإقليم أو من ثقافة قانونية محددة. كما قد يعرض استخدام الغرف وحدة المحكمة للخطر. وينبغي تجنب مثل هذه الأخطار.

إجراء غرفة المشورة

بمقتضى إجراء غرفة المشورة القائم، يجوز للمحكمة العالمية أن تعقد اجتماعا لمجموعة من القضاة أصغر مما يجتمع لسماع دعوى في جلسة للمحكمة بأسرها. وعندئذ تعالج هذه الغرفة قضية معينة، وحيث إن القضاة الذين يعملون في الغرفة تختارهم المحكمة بعد التشاور مع الأطراف، فإن اختيارهم يتم في واقع الأمر بموافقة إيجابية من الأطراف.

وقد استخدم إجراء غرفة المشورة عدة مرات في العقد الماضي. واستخدم لأول مرة عام 1981 من جانب الولايات المتحدة وكندا في قضية خليج ماين. وفي هذه القضية، نص اتفاق خاص في 29 مارس 1979 على أن تطرح على غرفة مشورة خاصة في المحكمة المسألة الخاصة بمسار الحد البحري الموحد الذي يقسم الرصيف القاري ومناطق مصائد الأسماك بين البلدين في منطقة خليج ماين. وقررت الغرفة أن خط الحدود ينبغي تحديده وفق معايير منصفة للوصول إلى نتيجة منصفة.

ومن الواضح أن الدول قد تكون أكثر استعدادا لقبول ولاية المحكمة إذا ما كان بإمكانها المشاركة في اختيار القضاة الذين يشكلون هيئة المحكمة المخصصة لنظر القضية. ويتمثل أحد طرق تحقيق ذلك في مطالبة رئيس المحكمة بتعيين عضو للمشاركة في هيئة المحكمة إلى جانب أعضاء المحكمة الذين يختارهم أطراف النزاع.

اختيار القضاة

ويفضل بعض الدول البقاء خارج الولاية الجبرية للمحكمة العالمية بسبب عملية اختيار قضاة المحكمة وإعادة تعيينهم. فالقضاة تختارهم الجمعية العامة ومجلس الأمن. وينبغي أن يحظى المرشحون الناجحون بتأييد الأغلبية في كلا المحفلين، ويتم انتخابهم لمدة سبع سنوات.

وإننا نتطلع إلى أن يتم إدخال نظام لفرز أعضاء المحكمة المحتملين فيما يتعلق بكل من المهارات القانونية والموضوعية الثابتة بالبينة. وهذا الأسلوب متبع بالفعل في بلدان كثيرة، لديها عمليات للتشاور مع هيئات وطنية مستقلة، أو حتى للحصول على موافقتها، قبل رفع شخص ما إلى منصب قضائي

سام.

ومثل هذا النظام لن يؤثر في مشاركة كل الدول من خلال الجمعية العامة، أو يلغي دور مجلس الأمن في عملية الاختيار السياسية، بل يعني اختيار القضاة من قائمة من المرشحين الذين تتوافر لديهم الخبرات والمهارات والاستقلال الفكري المطلوب، وسيكون للجمعية العامة ومجلس الأمن مطلق الحرية في المطالبة بمجموعة أخرى من المرشحين.

ونعتقد أن هذا الإجراء سوف يؤدي لتكوين فريق من القضاة يحظى بالثقة التي تسعى إليها كل الأمم، ويتطلب الأمر إجراء مزيد من المشاورات حول كيفية صياغة عملية الفرز على وجه الدقة. ومن الواضح أنها يجب أن تضم رجال قانون بارزين مستقلي التفكير من كل المجموعات الإقليمية للأمم المتحدة، وتتشكل من أناس ليس لديهم هم أنفسهم مطامح في أن يشتركوا في عضوية هيئة المحكمة أو يترافعوا أمامها. ويمكن للجمعيات القانونية الوطنية في الدول الأعضاء أن تلعب دورا في هذه العملية.

ولإزالة أي شكوك متبقية حول استقلال المحكمة، ينبغي تعيين القضاة لفترة واحدة فقط مدتها عشر سنوات، وبعد ذلك يتقاعدون بمعاش كامل. وينبغي أن يقترن هذا بتحديد سن للتقاعد الإجباري هو 75 عاما.

فمما يتعارض مع تراث كثير من النظم القانونية أن يسمح للقضاة بترشيح أنفسهم لإعادة انتخابهم، أو إعادة اختيارهم. كما يتعارض مع التوجهات العامة والمبادىء الأساسية للأمم المتحدة المتعلقة باستقلال الهيئة القضائية. وبقصر التعيينات على فترة واحدة، يمكن تفادي المشهد المهين للقضاة الذين يطوفون في مختلف الأماكن في نيويورك-سواء بأنفسهم أو من خلال الدبلوماسيين سعيا لإعادة تعيينهم-ويلتمسون المساندة في بعض الحالات من ممثلي الدول التي لها قضايا مطروحة أمام المحكمة لم يفصل فيها بعد. والأمر الأكثر أهمية، هو أنه ينبغي استبعاد أي شبهة في أن الأحكام التي خلص إليها قاض ما قد تأثرت باهتمامات تتعلق بإعادة الانتخاب. لقد اكتسب اختيار قضاة المحكمة العالمية مستوى عاليا جدا من التسييس، وما لم يتم إيقاف ذلك، فإنه لا يمكن إلا أن يقوض الثقة في المحكمة بدرجة أكبر.

على أننا نكرر القول إن القرار النهائي، لابد أن يكون قرارا سياسيا،

ومن الحق أيضا أن الذين ينبغي لهم أن يمثلوا لولاية المحكمة، لابد أن تتوافر لهم الثقة فيمن عينوا ليجلسوا إلى منصة القضاء. لكن ينبغي احتواء موجهات تلك العمليات داخل حدود معينة. ويمكن تنفيذ التغييرات المقترحة في طريقة تعيين القضاة وفي مدة توليهم لمناصبهم بقرار إجرائي للجمعية العامة دون أي تعديل رسمي في النظام الأساسي للمحكمة. إن تحقيق ذلك سيكفل أن تفضي عملية الاختيار وتولي المناصب كلها إلى منصة من القضاة يمكن للمجتمع العالمي أن يثق فيهم بصورة جماعية وكأفراد.

خطوات نحو الولاية القضائية الجبرية

إن لم يكن كل أعضاء الأمم المتحة يقبلون فورا الولاية الجبرية للمحكمة العالمية في كل القضايا، فإن هناك بعض مجالات القانون التي يمكن فيها إقناع كل الدول بقبولها، ويمكن البدء بالمنازعات التي تثور بين الدول بشأن الرصيف القاري وحدود المناطق الاقتصادية الحصرية، وربما حدود برية وبحرية أخرى، وتملك المحكمة العالمية خبرة كبيرة في هذا المجال.

ويقتضي الأمر الاعتراف بالخبرة الثابتة للمحكمة ووجود مجموعة مكتملة من السوابق القانونية. وتمثل حقيقة أن مثل هذه المنازعات قد تهدد السلم والأمن سببا قويا آخر لضرورة أن تكون الدول مستعدة لقبول الاختصاص الشامل للمحكمة في هذا المجال.

كما أن تطورا في هذا الاتجاه يتسق مع التحرك في المنابر الأخرى. فالأسلوب الشائع حاليا بالنسبة للدول الأطراف في اتفاقات تجارية هو أن تتفق مقدما على عرض المنازعات للتحكيم أمام أحد مراكز التحكيم ذات المكانة الراسخة في مختلف أنحاء العالم.

وهناك أيضا أسلوب شائع هو النص سلفا على إجراءات حل المنازعات في المعاهدات الأساسية، وأحدث مثال على ذلك هو «مذكرة التفاهم بشأن القواعد والإجراءات التي تحكم تسوية المنازعات» والموقعة في مراكش أبريل 1994. وبمقتضى النظام الجديد، يلتزم أعضاء منظمة التجارة العالمية بعهدم القيام بعمل من جانب واحد يعتبر انتهاكا للقواعد التجارية. ويتعهدون بدلا من ذلك باستخدام النظام الجديد لتسوية المنازعات، والالتزام بقواعده وإجراءاته.

بعض المنازعات المتعلقة بالحدود البرية أو البحرية

بمقتضى اتفاق خاص، عرضت بوركينا فاسو ومالي نزاعا يتعلق بجزء من حدودهما المشتركة أمام غرفة خاصة للمشورة تابعة للمحكمة العالمية. وقضت المحكمة في ديسمبر 1986 بأنه بمقتضى المبدأ التقليدي للقانون الإسباني الأمريكي uit possidetis، ينبغي أن يتفق الحد في المنطقة المتنازع عليها مع ترسيم حدود المستعمرات الفرنسية السابقة كما كانت في نهاية الفترة الاستعمارية. ورحب الطرفان بقرار المحكمة وأبديا استعدادهما لقبوله باعتباره قرارا نهائيا وملزما. وقدمت الدانمرك طلبا للمحكمة بكامل هيئتها (بمقتضى الفقرة الاختيارية من النظام الأساسي للمحكمة) لتعيين الحد البحري بين غرينلند (الدانمرك) وجزيرة جان ماين (النرويج). وكانت تلك هي أول قضية بحرية استندت فيها الولاية إلى الولاية الجبرية للمحكمة. ووقعت الحدود التي عينتها المحكمة في نهاية الأمر في يونيه 1993 في مكان ما يقع بين الادعاء النرويجي والادعاء الدانمركي.

ويتطلب الأمر أن يقلل المجتمع العالمي لأدنى حد الحالات التي يتعين فيها على الدول المتنافسة أن تتفق أولا على آلية للتسوية قبل أن يصبح في الإمكان النظر في وقائع الدعوى، فسيعجل كذلك بإمكان اللجوء إلى التسوية التي يقوم بها طرف ثالث، استنادا إلى القواعد القانونية الدولية، في حين يوفر حافزا للاتفاق سريعا على موضوعا النزاع في بداية أي جلسات استماع. وينبغي تشجيع الدول على أن تدرج في الاتفاقات والمعاهدات التي تبرمها مستقبلا، موادا تحدد آلية لتسوية أية منازعات قد تثور.

وإذا أمكن تحقيق التقدم بهذه الطريقة، فإنه يمكن بناء الثقة الدولية إلى الحد الذي يمكن فيه كسب كل المتشككين إلى جانب مفهوم الولاية القضائية الجبرية في كل الأمور. ولتيسير هذه العملية، ينبغي تحديد مجالات الولاية التي يمكن فيها تحقيق قبول الولاية الإجبارية للمحكمة العالمية على أساس تدريجي.

تعزيز صلاحيات الأمين العام

للجمعية العامة ولمجلس الأمن ولأجهزة ووكالات أخرى عديدة في الأمم

المتحدة الحق حاليا في طلب آراء استشارية من المحكمة العالمية. وفي ضوء التركيز المنصب بحق حاليا في طلب آراد استشارية من المحكمة العالمية. وفي ضوء التركيز المنصب بحق حاليا على الدبلوماسية الوقائية، ينبغي أن يكون الأمين العام للأمم المتحدة أيضا قادرا على إحالة الأبعاد القانونية للمنازعات البازغة إلى المحكمة العالمية في كرحلة مبكرة طلبا لرأي استشاري. ويساعد مثل هذا الإجراء-على الأقل في بعض الحالات-على الفصل سلميا في نزاع قد يهدد، لولا هذا، السلم والأمن الدوليين. وبصفة عامة، تتوافر لدى الدول الرغبة في أن ينظر إليها باعتبارها ملتزمة بجدية بالقانون الدولي، ووجود احتمال باتخاذ قرار بأن الأمر ليس كذلك قد يكون له تأثير صحي مفيد. كما أن قيام الأمين العام بهذه الخطوة قد يوفر فترة للهدوء السياسية انتظارا لوصول المحكمة إلى قرار.

بالطبع، ستكون هناك حالات ربما يكون اللجوء فيها للمحكمة غير ملائم أو غير مجد. ومع ذلك فلن نجد أحدا يقول إن المحكمة المحلية ليس لها تأثير رادع لمجرد أنها ليست مطلقة السلطات. إن القيود المفروضة على الفعالية ليست عذرا للتقاعس عن تعزيز موقف الأمين العام بهذه الطربقة العملية.

ويترتب على هذا أن الأمر يقتضي من المحكمة العالمية نفسها أن تستحدث إجراءات سريعة المسار لمعالجة مثل هذه الأمور، التي ينبغي أن تكون لها أولوية أعلى من القضايا الأخرى المطروحة أمام المحكمة. وينبغي إجراء إصلاحات توفر الوقت، بما في ذلك تبسيط الإجراءات. ويجري استخدام هذه التقنيات بصورة متزايدة في المحاكم العليا في الدول فرادى، ويمكن أيضا استخدامها في المحكمة العالمية. إن توافر إجراءات سريعة المسار قد يشجع تماما الحكومات على الالتجاء للمحكمة إذا ما رأت أنها تستطيع الحصول على قرار سريع لصالحها، كأسلوب للتأثير في الرأي العام.

مجلس الأمن والمحكمة العالمية

ينبغي لمجلس الأمن أن يستفيد على نحو أكبر من المحكمة العالمية كمصدر للآراء الاستشارية.

يمثل مجلس الأمن بطبيعة الحال الأداة العليا في الأمم المتحدة، بل

يمكنه حتى أن يعيد النظر في قرارات المحكمة العالمية بأن يرفض الطلبات المقدمة بتنفيذها. وبعض قراراته هي نفسها مصدر للقانون الدولي، وكثيرا ما يتم التأكيد في المجلس على أحكام القانون الدولي.

وقد نظرنا مطولا فيما إذا كان ينبغي لمجلس الأمن أن يخضع قراراته لإعادة النظر فيها من قبل المحكمة العالمية، على الأقل في الأمور الإجرائية، إذ لو فعل المجلس ذلك، لأصبح في نفس موقف دول أعضاء كثيرة فيما يتعلق بولايتها القضائية، حيث تستطيع المحاكم أن تحكم بشأن مشروعية تصرفات الدولة. ولم تمنح للمحكمة العالمية سلطة صريحة في إعادة النظر في مشروعية أعمال مجلس الأمن بالنسبة للقانون الدولي. ومع ذلك ففي دول كثيرة، منها الولايات المتحدة، نشإت سلطة المحاكم العليا الوطنية في إعادة النظر حتى في ظل عدم وجود نص دستوري أو قانوني صريح. وبالإضافة لذلك، فإن ميثاق الأمم المتحدة يشير لمحكمة العدل الدولية باعتبارها «الأداة القضائية الرئيسية» للمنظمة. ويمكن المحاجة بأن هذا ينطوي ضمنا على سلطة إعادة النظر قضائيا.

وهناك مثال للارتباك الذي قد ينجم عن الطريقة التي يعمل بها مجلس الأمن، يتمثل في النزاع الحالي المترتب على تحطم طائرة «بان أميركان» في الرحلة رقم 103 فوق لوكيربي في اسكوتلندا، فقد طالب مجلس الأمن ليبيا بأن تسلم المشتبه فيهما وهما من مواطنيها. ومع ذلك، فبمقتضى اتفاقية مونتريال لعام 1971 لكبح الأعمال غير القانونية المخلة بتأمين الطيران المدني، يحق لليبيا محاكمة هؤلاء الأشخاص في محكمة ليبية. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه كمبدأ عام للقانون الدولي فإن الدول غير مطالبة بتسليم مواطنيها (الذين تدين لهم بواجب الحماية)، بل ينبغي لها بدلا من ذلك أن تحاكمهم في بلادهم. ولو كانت هناك محكمة جنائية دولية (مثلما ندعو إليه لاحقا في هذا الفصل)، لأمكن أن تنظر في القضية المرفوعة ضد المشتبه فيهما الليبيين عن هذا العمل من أعمال الإرهاب الدولي.

ورغم أن بعض الدول كثيرا ما استخدمت قواعد القانون الدولي كستار لتبرير تقاعسها عن التصرف بصورة مسؤولة في إطار حماية حدودها الخاصة (على سبيل المثال، تقاعست ليبيا عن محاكمة المشتبه فيهما في قضية لوكيربي، حتى في محاكمها الخاصة)، فقد ثارت التساؤلات عن أنه

كان ينبغي لمجلس الأمن أن يحترم حقوق ليبيا في القانون الدولي، بدلا من محاولة تجاهلها. وتساءل البعض عما إذا كان وضع القنبلة التي تسببت في تحطم الطائرة-رغم خسته-يشكل حقا، بالمعنى القانوني، تهديدا للسلم والأمن الدوليين، وعما إذا كان لدى مجلس الأمن أساس راسخ للإجراء الذي اتخذه.

وربما تسعى المحكمة العالمية لتجنب المواجهة مع مجلس الأمن بالنظر إليه على أساس أنه يحظى باختصاص حصري في الحكم عما إذا كانت أعمال معينة تشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين أم لا. لكن من الصعب تحديد المكان الذي يمكن فيه رسم الخط الفاصل. ومن المؤكد أن المنازعات المتواترة بين المجلس والمحكمة فيما يتعلق بالاختصاص أمر غير مستصوب بتاتا ولا يتفق مع مصلحة أي من الطرفين.

كذلك فإنه من الصواب القول إن نهجا قانونيا حرفيا بأكثر مما ينبغي قد يعرقل التطورات التي قد تفيد الجميع إذا ما سمح لها بأن تمضي في طريق تقدمها. والدرجة الحالية من الاهتمام الإنساني بالحماية الدولية لحقوق الإنسان مثال جيد لتطور يحظى بأكبر المساندة في كل أنحاء العالم. ومع ذلك ففي مرحلة أسبق، ربما كان ذلك قد تعثر لو كانت المحكمة العالمية قد وقفت بثبات إلى جانب دولة حتى لا تتعرض للتدخل في شؤونها الداخلية، على النحو الذي يكفله ميثاق الأمم المتحدة.

ورغم أننا نرى أن هناك ميزة في أن مجلس الأمن ليس متحررا من الرشراف القانوني بصورة تامة، فإننا لا نوصي في هذه المرحلة بأن يكون للمحكمة العالمية حق إعادة النظر في جميع مقررات مجلس الأمن. وعلى أية حال، فإنه إذا قام في نهاية المطاف شكل من إعادة النظر القانونية، فربما يقتضي الأمر قصره على قضايا معينة تتعلق «بدستورية» أعمال مجلس الأمن، وعلى الدفاع عن الميثاق نفسه، وعلى قاعدة معينة ذات صلة بالقضايا القانونية. وينبغي للمحكمة أن تتدخل فقط عندما يكون هناك تعارض واضح بين قرار للمجلس وبين دستوره.

كذلك نظرنا فيما إذا كان ينبغي تمكين دولة ما، أو مجموعة من الدول، من تقديم التماس للمحكمة العالمية لتقديم المشورة بشأن عمل مقترح لمجلس الأمن. وفي حين أن المجلس لا يمكن مناقضته بعد أن يتوصل لقرار ما، فهل

ينبغي إخضاع عملية اتخاذه للقرارات لنصيحة ومشورة المحكمة العالمية؟ وقد خلصنا، لأسباب سلفت مناقشتها، إلى أن آلية كهذه ستعرض مجلس الأمن والمحكمة على سواء لخطر الاحتكاك الحقيقي.

ومع ذلك، فقد بحثنا عن طرق يمكن بها تقليل الحالات التي يمكن فيها لأعمال المجلس أن تتسم بعدم المشروعية لأدنى حد. وتتمثل الآلية التي نقترحها في توفير شخصية قانونية متميزة تقدم لمجلس الأمن، في مرحلة مبكرة، النصيحة المستقلة بشأن القضايا المتعلقة بالقانون الدولي. ويمكن لهذه الشخصية أن تعين (أو يعاد تعيينها) من قبل مجلس الأمن بناء على توصية من المحكمة الدولية أو أي هيئة قضائية دولية أخرى-كأن يكون عضوا متقاعدا من أعضاء المحكمة العالمية-وتعمل هذه الشخصية إزاء مجلس الأمن بالطريقة نفسها التي يعمل بها النائب العام إزاء مجلس الوزراء في معظم الديمقراطيات البرلمانية. ومثل النائب العام، فإن المستشار القانوني للمجلس لن يغتصب بأي وسيلة المسؤولية النهائية للمجلس في اتخاذ القرار السياسي النهائي بشأن أي مسألة يلتمس مشورته (أو مشورتها) بشأنها.

إن خبيرا قانونيا يقدم مشورة تحظى بالاحترام، يستطيع أن يلعب دورا أساسيا في توضيح الأمور، والإسهام بتعجيل المجلس بالقيام بأعماله-ويكفل قانونيتها بصورة أكبر. والأمر الأكثر أهمية، أن هذا لن يكون مجرد وظيفة إضافية لأعضاء هيئة موظفي الأمم المتحدة. ويقتضي الأمر أن يحظى الخبير القانوني بالاستقلال عن المستشارين الخاصين للأمين العام. إن الخبير سيكون المحامي الخاص للمجلس، يخدم المجتمع الدولي بفضل ولايته في تحذير المجلس سرا، خلال المشاورات غير الرسمية، إذا تعرض لخطر انتهاك القواعد القانونية. إن احترام سيادة القانون الدولي ينبغي أن يبدأ في أعلى جهاز في منظومة الأمم المتحدة.

كما ينبغي لمجلس الأمن أن يستعين بالمحكمة العالمية بصورة أكثر تواترا في إنجاز أعماله الخاصة به. والحكم الذي ينص على ذلك موجود بالفعل، لكنه قلما يستخدم. ومن الواضح أن جانبا كبيرا من عمل المجلس يتسم بإلحاح غالب، كما أن القيود المتعلقة بالوقت أسهمت في الواقع في جعله يختار أن يكون هو الحكم على أعماله بشأن مدى انطباق القانون الدولي

في ظروف معينة. لكن هذا حدث بتواتر أكبر مما كان يرغب فيه الكثيرون. وكنا نود أن نرى المجلس يتخذ هذا المسار كحل أخير، بعد أن ينظر بحرص في جدوى مطالبة المحكمة برأي استشاري.

ويبرز هذا بدرجة أكبر الحاجة إلى أن تتوافر للمحكمة العالمية إجراءات تعجل بالبت في القضايا الملحة. ونحن نعتقد يقينا أن مجلس الأمن سيستغل المحكمة الدولية بدرجة أكبر باعتبارها مصدرا للفتاوى، ويتجنب حيثما يمكن، أن يكون حكما في المنازعات بشأن ماهية القانون الدولي الذي يمكن أو لا يمكن أن يطبق في قضايا معينة.

محكمة جنائية دولية

يؤدي عدم وجود محكمة جنائية دولية إلى إضعاف الثقة في سيادة القانون، ومن الضرورة بمكان إنشاؤها سريعا.

إن فكرة إنشاء محكمة جنائية دولية هي فكرة قديمة العهد. وترجع الجهود المبذولة لإنشاء مثل هذه المحكمة إلى عام 1945. ومنذئذ، درست عدة مؤسسات محترمة، منها لجنة القانون الدولي إمكان إنشائها. ونحن نعتقد أن عدم وجود مثل هذه المحكمة الدولية إنما يضعف الثقة في سيادة القانون. ومن إنشاؤها سريعا. وقد اتخذت في يوليه 1994 خطوة رئيسية نحو إنشاء محكمة جنائية دولية، عندما اعتمدت لجنة القانون الدولي للنظام الأساسي لمحكمة مقترحة. ولاقى هذا التطور ترحيبا.

وقد رأى البعض أن مثل هذه المحكمة يمكن أن تنتهك السيادة الوطنية، ذلك لأن للمحاكم الوطنية ولاية حصرية على الجرائم المرتكبة على أراضيها. ومع ذلك، فإن الدول ذات السيادة سلمت بالفعل بالولاية القضائية الدولية على الجرائم بالتصديق على، أو الانضمام إلى، المعاهدات التي تمنع الإبادة العرقية والتعذيب والجرائم الأخرى المرتكبة ضد الإنسانية. وقد تخيلت اتفاقية عام 1948 لمنع إبادة الأجناس فعليا إمكان إقامة محكمة جنائية دولية.

كما أن جرائم معينة، مثل الأعمال الإرهابية، هي جرائم دولية لأنها تحدث عبر الحدود الوطنية. ومثلما لاحظنا آنفا، فإن تفجير طائرة بان أميركان في الرحلة 103 فوق لوكيربي باسكوتلندا، مثال مأساوي لجريمة

دولية تجاوزت الحدود وكان يمكن نظرها أمام محكمة جنائية دولية لو أنها كانت قائمة.

كذلك يرى البعض أنه ينبغي إقامة محكمة جنائية دولية فقط على أساس تخصيصي للنظر في كل قضية على حدة. بيد أن الوقت الذي استغرقه الاتفاق على محكمة للنظر في الجرائم التي ارتكبت خلال الصراع في يوغوسلافيا السابقة، تدعم الحجة الداعية لإقامة محكمة دائمة.

ويتساءل البعض عن السبب في أن الصراع اليوغوسلافي أصبح محلا لمحكمة مخصصة، في حين أن جرائم أخرى ضد القانون الدولي ترتكب، أو ارتكبت في أماكن أخرى. وقد اقترح إنشاء محكمة مماثلة لمحاكمة أعمال الإبادة العرقية في رواندا. وعلى وجه التحديد، فإن هذه الانتقائية الواضحة هي ماينبغي تفاديه عن طريق إقامة محكمة دائمة. كما أن وجود يمكن أن يفيد كمصدر للردع. إن إنشاء محكمة دائمة سيؤدي للتغلب على مشاكل التأخير والانتقاء التي قد تواجهها محكمة مخصصة. ومثلما هو الحال في الإطار المحلي، فإن التأخير في تحقيق العدل هو إنكار للعدل.

وينبغي أن يكون للمحكمة الجنائية الدولية مدع عام مستقل أو فريق من المدعين العامين يتسمون بأعلى طابع أخلاقي، وكذلك بأعلى مستوي من الجدارة والخبرة في تحقيق القضايا الجنائية والادعاء فيها. وعندما يتلقى المدعي العام شكوى، أو بمبادرة منه (منها)، فإن مسؤوليته الأولى تتمثل في التحقيق في الجريمة المدعاة، ومقاضاة المتهمين المشتبه فيهم على أي جرائم تقع ضمن ولاية المحكمة. وبالطبع، فإنه يتعين على المدعي العام أن يعمل بصورة مستقلة وألا يلتمس، أو يتلقى، تعليمات من أي حكومة أو مصدر آخر. كما يستطيع مجلس الأمن أن يحيل قضايا إلى المحكمة عندما يقرر أن الجريمة المعنية تشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين.

إن المسألة معقدة، وتثير قضايا تتعلق بالنظم القانونية والتحقيقات والإجراءات، والعقوبات، على سبيل المثال فحسب. وينبغي أن يتم إنشاؤها بمقتضى معاهدة، ومن الواضح أن الأمر سيستغرق سنوات كثيرة، بل عقودا قبل أن يتم إنشاؤها. ونحن نحث على إجراء دراسة سريعة للإمكانات المختلفة، واتخاذ إجراء مبكر بشأن أكثرها تبشيرا بالخير. ونود أن نرى هذه المحكمة وقد أقيمت باعتبارها مسألة لها أعلى أولوية.

تطبيق القانون الدولي

إن جوهر عملية إدارة شؤون العالم هو قدرة المجتمع الدولي على ضمان الامتثال لقانون المجتمع.

وفي عالم تحترم فيه سيادة القانون الدولي، ربما لن يتطلب الأمر وجود إجراءات لتطبيقه. وفي عالم لا يحترمه، ربما لا يكون التطبيق الشامل أمرا قابلا للتحقيق.

وبالطبع فإن القانون الدولي يمكن تطبيقه، ويتم تطبيقه بالفعل من خلال عدة سبل، فالمحاكم المحلية في النظم القانونية لكثير من الدول الأعضاء تراعي الحقوق والالتزامات الدولية عند الحكم في القضايا التي تعرض عليها. ويوجد في عدد متزايد من النظم القانونية، وعي متنام بعالمية القانون الدولي والقواعد التي يجسدها، واستعداد لوضعها موضع الاعتبار عند الحكم في القضايا الفردية. إن قواعد القانون الدولي-وخاصة المعنية بحقوق الإنسان-ترشد بالفعل القضاة في القضايا المعروضة في البلدان فرادى وهم يسعون بحق، وبالقدر الذي يتيحه لهم نظامهم القانوني، إلى حماية القواعد والقيم المسلم بها دوليا، على النطاق المحلي.

ونحن نرحب بهذا التطور، مسلمين بالطابع العام المشترك للهوية العالمية. وينبغي أن تشجع المحاكم هذه العملية بأن تغدو أكثر استعدادا عنها في الماضي للنظر في القضايا التي يلتمس فيها الأفراد والمنظمات غير الحكومية فرض الامتثال للقواعد الدولية في المحاكم المحلية، أو يرغبون فيها في ضمان اتفاق سياسة حكوماتهم الخارجية معها.

كما توجد آليات إقليمية وعبر وطنية عديدة: محكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، محكمة العدل الأوروبية، ولنكتفي بذكر هذه الثلاث منها. ومثلما لاحظنا من قبل، يتزايد النص على آليات تسوية المنازعات في المعاهدات الدولية. كما ينبغي أن تنظر الدول والشركات والأفراد في اللجوء إلى مؤسسات مثل المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار، وهو محكمة أقامها البنك الدولي.

وهناك شرط ضروري لتعزيز سيادة القانون على النطاق العالمي هو وجود نظام كفء للرقابة وفرض الامتثال. ودون هذا، فإن الدول يغريها قبول القواعد والاتفاقات الدولية بكل سرور ثم لا تفي بالتزاماتها بموجبها.

إن جوهر إدارة شؤون العالم إنما يتمثل في قدرة المجتمع الدولي على ضمان الامتثال لقواعد المجتمع.

المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار

تم إنشاء المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار بموجب اتفاقية عام 1965 لتسوية منازعات الاستثمار من أجل توفير منبر لحل النزاع داخل إطار يوازن بحرص بين مصالح ومتطلبات كل الأطراف المعنية. وهدفه الأساسي هو توفير مناخ من الثقة المتبادلة بين المستثمرين والدول، يشجع على تدفق الموارد إلى البلدان النامية بشروط معقولة.

وتقتصر ولاية المركز على منازعات الاستثمار بين طرفين لابد أن يكون أحدهما دولة موقعة على الاتفاقية، أو كيانا حكوميا، والآخر كيانا غير حكومي من رعايا دولة أخرى موقعة. وأحكام المركز ملزمة، ولا تخضع لأي استئناف أو أي علاج آخر سوى ما تنص عليه اتفاقية المركز. وينبغي لكل دولة موقعة، سواء كانت هي أو أي من رعاياها طرفا في الإجراءات أم لا، أن تعترف بأن حكم المركز ملزم وأن تنفذ الالتزامات المالية التي يفرضها الحكم كما لو كان حكما نهائيا لمحكمة من محاكم الدولة.

وتتقيد الدول بالقانون الدولي بصورة روتينية لأنها تؤمن بأن ذلك يحقق مصالحها على أفضل وجه وفي المدى الطويل. ولكن يتم خرقه عندما يعتقد منتهكوه أن مثل هذا العمل سيعود عليهم بمكافآت ضخمة، وأنهم يستطيعون أن يفلتوا بفعلتهم. والحوافز والجزاءات مطلوبة للتشجيع على الامتثال، وردع عدم الامتثال.

ونحن نسلم بأن المسائل المتعلقة بالامتثال يمكن المنازعة فيها عادة. كما أن المستوى المقبول للامتثال سيتوقف على القضايا المطروحة والسياق ونوع الالتزام المتضمن. ففي مجال البيئة مثلا، فإن المساعدة التقنية والمالية ستساعد على تقليل عجز دول معينة عن الامتثال للمعايير الجديدة والآخذة في الظهور. وهكذا فإن تعديلات 1990 على بروتوكول مونتريال المتعلق بالمواد المستنفدة لطبقة الأوزون جعلت منه أول معاهدة رئيسية يخصص الأطراف بمقتضاها عمليا بعض الأموال لمساعدة البلدان النامية على تحمل

التكاليف الإضافية للامتثال. ونوصي بإدراج مثل هذه الأحكام في المعاهدات حيث يشكل هذا وسيلة فعالة لتحقيق الامتثال من قبل دول قد يتعذر عليها بغير هذا أن تفعل ذلك.

وبالمثل هناك في حقل الأمن مجالات تكون فيها ترتيبات الامتثال غير كافية بصورة واضحة. ومن أمثلة ذلك الجرائم ضد الإنسانية والإرهاب والاختطاف. ويمكن للمحكمة الجنائية الدولية التي اقترحناها توا أن تعزز الامتثال في مجال الأمن وحقوق الإنسان. وأفضل وسيلة لضمان الامتثال للقواعد الأخرى المرتبطة بالأمن هي وقف الانتهاكات قبل أن تقع. وذلك هو جوهر الدبلوماسية الوقائية، مثلما ناقشناها في الفصل الثالث.

وفيما يجاوز النظام القضائي، فإن المهارات التقنية والتنظيمية والمتعلقة بممارسة الضغط المتوافرة لدى بعض المنظمات غير لحكومية هي وسائل كفؤة لتحقيق الامتثال المعزز. ونحن نشجع هذه المجموعات على أن تواصل السعي والضغط على الحكومات والمؤسسات متعددة الأطراف والشركات عبر الوطنية، والهيئات الأخرى الخاضعة للقانون الدولي للامتثال لالتزاماتها القانونية الدولية. ورغم أن هذه المجموعات ضرورية لتحقيق الأهداف السياسية المرغوب فيها بمقتضى النظم القانونية المحلية وكذلك الدولية، فإن قلة من الاتفاقات الدولية أو الهيئات التنفيذية تعترف صراحة بهذا الدور أو تدرج المنظمات غير الحكومية في آلياتها الخاصة بالامتثال.

مساعدة الدول على الامتثال للمعاهدات الدولية

قد تتوافر للموقعين على المعاهدات الرغبة في تنفيذ أحكام الوثيقة التي وافقوا عليها توا، لكن لا تتوافر لهم دوما الوسائل اللازمة للقيام بهذا. واعترافا بهذه المشكلة أقام ثلاثة وأربعون بلدا-أثناء اجتماع لندن الذي عدل فيه لأول مرة بروتوكول مونتريال المتعلق بالمواد المستنفدة لطبقة الأوزون- صندوقا متعدد الأطراف لمساعدة البلدان النامية على إنتاج بدائل لغازات الكلوروفلوروكربون وشراء معدات إعادة تدويرها.

وتم التعهد بتقديم ما مجموعه 240 مليون دولار للفترة 91-1993. بيد أنه حتى نهاية 1993، لم يكن قد وضع في الصندوق سوى 135 مليون دولار من المبلغ الذي تم التعهد به.

كما أن الشفافية الأكبر ستزيد احتمال امتثال مقررات السياسة الوطنية للمعايير الدولية المتفق عليها. وفي المحل الأول، فإن اللجوء المتزايد لإجراءات تسوية المنازعات، وكذلك تحسينها، سيساعدان في توضيح بعض الغموض الذي كثيرا ما يستخدم كمبرر لعدم الامتثال.

إن عضوية الأمم المتحدة تمنح مزايا وحقوقا وامتيازات كبيرة، والتمتع بهذه المنافع يخلق مسؤولية تجاه الامتثال لقواعد ميثاق الأمم المتحدة. وأسهل وأكفأ الطرق لتشجيع، أو تأمين، الامتثال للقواعد الدولية تتم من خلال وسائل طوعية، وليست قسرية. وتتضمن أساليب تشجيع الامتثال الاتصال المباشر، والدعاية وحشد إجراءات التكريس والردع والتسوية السلمية والعقوبات، وكملجأ أخير: الطرد من المنظمات الحكومية الدولية، أو من الأمم المتحدة نفسها.

وفي معظم الأحيان، يكفي صدور حكم من المحكمة العالمية لتسوية النزاع، وتمتثل له الدول بصفة عامة. بيد أنه في حالات استثنائية لعدم الامتثال، قد تكون الطريقة الوحيدة للإنفاذ من خلال قرار لمجلس الأمن. ونحن لا نشدد على تدابير الإنفاذ الرسمية؛ لكن في حالة عدم التنفيذ الطوعي، فإننا نوصي بأن يقوم مجلس الأمن بإنفاذ مقررات المحكمة العالمية والالتزامات القانونية الدولية الأخرى.

وتعطي المادة 94 من الميثاق لمجلس الأمن سلطة «أن يقدم توصياته، أو يصدر قراراً بالتدابير التي يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم» الذي أصدرته المحكمة العالمية. وقد ظل هذا الحكم مهملا، فبسبب حق النقيض كان المجلس عاجزا أمام الأعضاء الدائمين، حتى في الأمور القانونية، ففي قضية نيكاراغوا التي سلفت الإشارة إليها، لم يكن مجلس الأمن في وضع يمكنه من تنفيذ حكم ضد بلد له سلطة حق النقض. ونعتقد أن مجلسا للأمن يتم إصلاحه-على النحو المقترح في الفصل الخامس-سيلاقي قيودا أقل في تشجيع الامتثال لقرارات المحكمة العالمية.

دعم القانون الدولي

ينبغي للجوار العالمي الذي سيقوم مستقبلا أن يتسم بسيادة القانون، وليس بانعدامه.

إن الأساليب التقليدية التي يتشكل بها القانون الدولي ويتطور تستهلك زمنا طويلا وتفتقر بصفة عامة لأي إحساس بالعجلة. وحتى مع التغاضي عن التأخير الحتمي في التفاوض حول نص ما يحظى بإجماع المجتمع العالمي على تأييده، فإن هذه العمليات تفشل في توفير خدمة صنع القانون الدولي التي يحتاجها اليوم المجتمع العالمي الحديث سريع الإيقاع:

وقد طور القانون الدولي تقنيات للتصدي لهذا التحدي. فمن الممكن إرساء المعايير من خلال وثائق (مثل قرارات بعض المنظمات الدولية) غير ملزمة من الناحية التقنية، وإن كان لها في الواقع تأثير كبير على السلوك. ولو نفذت هذه المعايير في التطبيق العملي، فقد تأخذ في اكتساب نوع من الوضع القانوني. وتلك هي العملية المسماة «تقسية» ما يدعى بالقانون اللين.

ويمكن للمعاهدات أن تنشىء إجراءات للتعديل السريع عندما تتوافر بيانات جديدة، مثلما حدث في «بروتوكول مونتريال». أو يمكن تطبيقها بصورة مؤقتة انتظارا لإتمام التصديق الرسمي. ويمكن إنشاء التزامات متباينة للدول التي تواجه أحوالا مختلفة، بغية الوصول لاتفاق على معايير أرقى وأكثر فعالية. وقد يكون للمؤسسات سلطات خاصة في وضع القواعد الملزمة حتى للدول التي لم توافق رسميا على قاعدة معينة. ويمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تقترح المعايير التي تحظى بنفوذ كبير. والقانون الدولي العرفي يمكن أن ينشأ حاليا أسرع منه في الماضي. والقواعد غير الملزمة لكل الدول يمكن أن تؤثر على الرغم من هذا على السلوك. وعلى سبيل المثال فإن اللوائح التي تعتمدها قلة من الدول قد تحتذي بها دول أخرى وتطبق في النهاية في معظم النظم الوطنية.

لقد تطور صنع القانون، لكن النزعة إلى التدرج الكامنة في صميم النظام القائم تبقى ميراثا من الماضي. وكانت هذه النزعة ملائمة لعالم يضم عددا أقل بكثير من الدول، ولم تكن التكنولوجيا والسكان والبيئة فيه أمورا تثير القلق. لقد كان نهجا متمهلا، شبيها بنهج النوادي، إزاء صنع القانون الدولي، وهو ما لا يمكن أن يخدم المجتمع العالمي الحالي.

وبالتالي فإنه ينبغي تفويض هيئة ما مناسبة باستكشاف الطرق التي يمكن بها التعجيل بعملية صنع القانون الدولي-دون أن نعرض طابع الإجماع

في الرأي الذي يتسم به القانون الدولي نفسه للخطر. ومن الواضح أنه ليس هناك جدوى من الشروع في عملية صنع القانون الدولي لذاتها، ودون توافر فرص حقيقية لكسب التأييد الكافي للمقترحات الجديدة.

وتبذل محافل صنع القانون الدولي داخل منظومة الأمم المتحدة جهودها للتواصل مع الهيئات النظيرة خارجها، مثل مؤتمر لاهاي للقانون الدولي الخاص، ولإزالة التداخل وتحديد المسؤوليات. وكل هذا حسن وطيب. لكن ينبغي أن تقوم منظمة واحدة-رسميا-بتنسيق عملية صنع القانون الدولي، ووضع جداول زمنية، وتعيين حدود الصلاحيات. ونحن نعتبر مثل هذه المنظمة-والتي يمكن أن تكون «لجنة للقانون الدولي» جرى إصلاحها-منظمة مبادرة بالعمل. وينبغي أن تتمثل مهمتها المباشرة في استحثاث الدول، وإعطاء عملية صنع القانون الدولي المكانة البارزة التي تحتاجها سواء من حيث الأولويات أو الموارد التي تخصصها لها الدول الأعضاء.

ولتحقيق هذه الأهداف نتطلع إلى ظهور مجموعة من دول «المواطن العالمي الصالح»، وممثلي المجتمع المدني. وينبغي لهذه المجموعة أن تكون مستعدة للعمل معا ولتوفير القيادة. وينبغي لها أن تقود من خلال ضرب المثل والإقناع المعنوي، والعمل لتحقيق الغايات التي حددناها في جميع المنابر العالمية التي تنشط فيها. وهناك بصفة خاصة، عمل يتعين القيام به في إصلاح جوانب منظومة الأمم المتحدة، سواء بتعديل الميثاق أو بغير ذلك. ودون آلية للمضي بهذا البرنامج قدما للأمام، ستظل الإمكانات الكاملة للسيادة الدولية للقانون-كوسيلة لحل المنازعات سلميا-غير محققة.

إن الجوار العالي الآخذ في الظهور في حاجة إلى يحيا بأخلاقيات جديدة تقوم على دعائم من ثقافة القانون. وتتوافر للمجتمع العالمي على الأقل بدايات نظام قانون فعال على وجه الاحتمال، وذلك لدعم ترتيبات إدارة شؤون عالمنا. ويوجد حاليا عدد هائل من المعاهدات والترتيبات متعددة الأطراف والثنائية المعاصرة، إلى جانب القانون العرفي المستقر. وبالإضافة لذلك توجد عدة آليات قضائية وغير قضائية يمكنها، إذا توافرت الإرادة السياسية اللازمة، أن تشجع بصورة فعالة الامتثال للقانون، أو إنفاذه.

إن أوجه الضعف في النظام القانوني الدولي حاليا هي-إلى حد كبير-انعكاس لأوجه ضعف النظام الدولي في عمومه. وعلى الرغم من أن هناك

حاجة ملحة لقوانين جديدة، ولآليات أفضل للامتثال، ولجهاز للإنفاذ أكثر فعالية فإن الإرادة السياسية من قبل الدول هي شرط لا غنى عنه للتقدم في هذا الاتجاه.

وينبغي للعالم أن يجاهد لضمان أن يتسم الجوار العالمي في المستقبل بسيادة القانون، وليس بانعدامه، بالقواعد التي يحترمها الجميع، بحقيقة أن الجميع، بمن فيهم الأضعف، متساوون أمام القانون وأنه لا أحد، بمن في ذلك الأقوى، فوق القانون.. ويتطلب هذا بدوره استعدادا للقيادة من قبل الذين يستطيعون ذلك، واستعدادا من الآخرين الباقين للانضمام للركب والمساعدة في الجهد المشترك.

موجز المقترحات الواردة
في الفصل السادس

تدعيم القانون الدولي

1- ينبغي لجميع أعضاء الأمم المتحدة أن يقبلوا الولاية الجبرية للمحكمة العالمية.

2- ينبغي تعديل إجراء غرفة المشاورة في المحكمة العالمية للتغلب على مخاطرها وزيادة جاذبيتها بالنسبة للدول.

3- ينبغي تعيين قضاة المحكمة لمدة واحدة تبلغ عشر سنوات فقط، وإدخال نظام لفرز الأعضاء المحتملين، بحثا عن المهارات القانونية، والموضوعية.

4- ينبغي تشجيع الدول على أن تدرج في الاتفاقات والمعاهدات التي تعقدها مستقبلا أحكاما لتسوية أي منازعات فيما بين الدول.

5- ينبغي أن يكون للأمين العام للأمم المتحدة الحق في إحالة الجوانب القانونية للنزاعات الناشبة إلى هيئة المحكمة الدولية بكامل أعضائها طلبا للرأي في مرحلة مبكرة.

مجلس الأمن

6- ينبغي أن يعين مجلس الأمن شخصية قانونية متميزة تقدم له المشورة المستقلة بشأن القضايا القانونية الدولية.

7- ينبغي لمجلس الأمن أن يستفيد بدرجة أكبر من المحكمة العالمية كمصدر للآراء الاستشارية، وأن يتجنب، كلما أمكن، أن يكون الحَكَم بشأن ما يتفق مع حكم القانون الدولي، أو لا يتفق معه في قضايا معينة.

تطبيق القانون الدولي

8- ينبغي إنشاء محكمة جنائية دولية لها مدع عام مستقل، أو فريق من

المدعين العامين، يتسمون بطابع أخلاقي عال، وكذلك بأعلى مستوى من الكفاءة والخبرة.

9- ينبغي أن تتضمن المعاهدات الدولية بندا لمساعدة الدول التي قد تواجه بغير تلك المساعدة صعابا في الامتثال لها.

10- في حالة عدم الامتثال الطوعي، ينبغي اللجوء إلى مجلس الأمن ليقوم بإنفاذ مقررات المحكمة العالمية، والالتزامات القانونية الدولية الأخرى.

11- ينبغي أن يُطلب إلى هيئة ملائمة بحث الطرق التي يمكن بها التعجيل بعملية صنع القانون الدولي، دون تعريض طابع الإجماع في الرأي الذي يتسم به القانون الدولي للخطر.

7 دعوة للعمل

نعرض في هذا الفصل الأخير النتائج والمقترحات الأساسية التي توصلنا إليها، ثم ننظر في كيف يمكن للمجتمع العالمي أن ينظر في هذه المقترحات وغيرها في العيد الخمسين للأمم المتحدة.

موجز مقترحات اللجنة

إن وجود أخلاقيات مدنية عالمية يهتدي بها العمل على صعيد الجوار العالمي، وقيادة مشبعة بهذه الأخلاقيات، أمر حيوي لنوعية إدارة شؤون عالمنا.

وفي هذا القسم نعيد باختصار تلخيص النتائج والتوصيات التي تم التوصل إليها حتى الآن. ونجد في نهاية الفصول السابقة قائمة بها أكثر اكتمالا، لذا نكررها جميعا.

بيد أننا-إذ نعيد التذكير بمقترحاتنا الأساسية- نؤكد الدرجة التي نعتبرها بها مجموعة متماسكة من مقترحات الإصلاح، وهي مقترحات غير متلازمة بطبيعة الحال، ولكنها يدعم بعضها البعض على نحو متبادل. ونحن نحث على النظر فيها على هذا النحو.

إدارة الشؤون العالمية والتغيير والقيم

إن إدارة شؤون المجتمع العالمي، التي كان ينظر إليها من قبل باعتبارها أمرا يتعلق بالعلاقات الحكومية الدولية في المحل الأول لا تتضمن حاليا الحكومات والمؤسسات الحكومية الدولية فحسب، بل تتضمن أيضا المنظمات غير الحكومية، وحركات المواطنين، والشركات عبر القومية، والدوائر الأكاديمية،. ووسائل الإعلام. ويعكس قيام مجتمع مدني، مع وجود حركات عديدة تقوي الإحساس بالتضامن الإنساني، زيادة كبيرة في قدرة الناس واستعدادهم للسيطرة على حياتهم.

وتظل الدول هي القوى الفاعلة الأساسية، لكن عليها أن تعمل مع الآخرين. وينبغي للأمم المتحدة أن تلعب دورا حيويا، لكنها لا تستطيع أن تقوم بكل العمل. وإدارة شؤون المجتمع العالمي لا تعني ضمنا قيام حكومة عالمية، أو فيدرالية عالمية. إن الإدارة الفعالة لشؤون عالمنا تقتضي رؤية جديدة، وتستحث الناس والحكومات للاعتراف بأنه ليس هناك بديل عن العمل معا لخلق نوع من العالم الذي يريدونه لأنفسهم ولأطفالهم. وهي تتطلب التزاما قويا بالديمقراطية المترسخة في المجتمع المدني.

لقد جعلت التطورات التي شيدها نصف القرن الأخير مفهوم الجوار العالمي أقرب للواقع، إنه عالم يزداد فيه المواطنون اعتمادا على بعضهم البعض، ويحتاجون فيه إلى التعاون. ومافتئت الأمور التي تقتضي عملا على نطاق الجوار العالمي تتزايد. وما يحدث في أماكن نائية أصبح الآن أمراً أكثر أهمية.

ونحن نعتقد أن وجود أخلاقيات مدنية عالمية توجه العمل على صعيد الجوار العالمي، وقيادة مشبعة بهذه الأخلاقيات، أمر حيوي لنوعية إدارة شؤون عالمنا. ونحن ندعو إلى التزام مشترك بالقيم الأساسية التي تستطيع البشرية كلها أن تتبناها: احترام الحياة، والحرية، والعدل والإنصاف، والاحترام المتبادل، ومراعاة الغير، والنزاهة. ونؤمن-إضافة لذلك-بأن البشرية ككل يمكن أن تخدم على نحو أفضل بالاعتراف بمجموعة من الحقوق والمسؤوليات المشتركة.

وينبغي أن تتضمن حق الناس جميعا في:

- حياة آمنة.

- معاملة منصفة.
- الفرصة لكسب أسباب حياة مناسبة ولتحقيق رفاهيتهم.
- تحديد الفروق بينهم وصيانتها بوسائل سلمية.
- المشاركة في إدارة الشؤون على كافة المستويات.
- حركة تقديم الالتماس وفرصه العادلة لعلاج المظالم الفظة.
- فرص وصول متساوية إلى المعلومات.
- فرص وصول متساوية إلى المشاعات العالمية.

وفي الوقت نفسه يتشارك الناس جميعا في تحمل مسؤولية:

- الإسهام في تحقيق الصالح المشترك.
- النظر إلى تأثير أعمالهم في أمن ورفاهية الآخرين.
- تعزيز العدالة، بما في ذلك المساواة بين الجنسين.
- حماية مصالح الأجيال المقبلة باتباع التنمية المستديمة، وحماية المشاعات العالمية.
- الحفاظ على تراث الإنسانية الثقافي والفكري.
- أن يكونوا مشاركين نشطاء في تدبير الشؤون العالمية.
- العمل على القضاء على الفساد.

وتوفر الديمقراطية البيئة التي يمكن في إطارها حماية الحقوق الأساسية للمواطنين على خير وجه، وتتيح الأساس الأكثر مواتاة للسلم والاستقرار. بيد أن العالم في حاجة إلى ضمان حقوق الأقليات، والحذر من تصاعد النزعة العسكرية والفساد. إن الديمقراطية هي شيء أكبر كثيرا من مجرد حق الاقتراع في انتخابات منتظمة. وعلى النطاق العالمي، مثلما هي الحال داخل الأمم، ينبغي أن يكون المبدأ الديمقراطي سائدا.

لقد كانت السيادة هي حجر الزاوية في النظام القائم فيما بين الدول. على أنه في عالم يزداد اعتمادا على بعضه البعض، فإن مفاهيم الإقليمية، والاستقلال، وعدم التدخل قد فقدت بعضا من معناها. وفي مجالات معينة، ينبغي ممارسة السيادة بصورة جماعية، خاصة فيما يتصل بالمشاعات العالمية. والأكثر من هذا، فإن للتهديدات الخطيرة التي تواجه السيادة الوطنية والوحدة الإقليمية جذورا داخلية عادة.

وينبغي تطويع مبادىء السيادة وعدم التدخل بطرق تسلم بالحاجة إلى

موازنة حقوق الدول بحقوق الشعوب، ومصالح الأمم بمصالح الجوار العالمي. ولقد آن الأوان أيضا للنظر إلى تقرير المصير في السياق البازغ للجوار العالمي، وليس في السياق التقليدي لعالم مكون من دول منفصلة.

وإزاء هذه الخلفية لجوار عالمي آخذ في البزوغ والقيم التي ينبغي أن توجه إدارة شؤونه، قمنا ببحث أربعة مجالات محددة لإدارة الشؤون تعد أساسية بالنسبة لتحديات العصر الجديد الذي دخله العالم: الأمن، والاعتماد المتبادل في الميدان الاقتصادي، والأمم المتحدة، وسيادة القانون. وسعينا في كل حالة إلى التركيز على الجوانب المتعلقة بإدارة الشؤون، لكن هذه الجوانب لا تنفصل عادة عن القضايا الجوهرية التي تعين علينا معالجتها.

تعزيز الأمن

يتعين توسيع مفهوم الأمن العالمي من التركيز التقليدي على أمن الدول ليشمل أمن الشعوب وأمن كوكب الأرض. وينبغي ترسيخ المفاهيم الستة التالية في الاتفاقات الدولية واستخدامها كقواعد لسياسات الأمن في العصر الجديد:

- لكل الشعوب حق، لايقل عن حق كل الدول، في وجود آمن. وتتحمل كل الدول التزاما بحماية هذه الحقوق.

- ينبغي أن تتمثل الأهداف الأولية لسياسة الأمن العالمي في منع الصدام والحرب والحفاظ على سلامة البيئة والنظم الداعمة للحياة على كوكب الأرض بالقضاء على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والسياسية العسكرية التي تولد أخطارا تتهدد أمن الشعوب وكوكب الأرض، وبتوقع الأزمات وإدارتها قبل أن تتصاعد إلى صراعات مسلحة.

- إن القوة العسكرية ليست أداة سياسية مشروعة، إلا في الدفاع عن النفس أو تحت إشراف الأمم المتحدة.

- إن تطوير القدرات العسكرية، فيما يجاوز الحد المطلوب للدفاع الوطني ودعم عمليات الأمم المتحدة، يمثل تهديدا محتملا لأمن الشعوب.

- إن أسلحة التدمير الشامل ليست أدوات مشروعة للدفاع الوطني.

- ينبغي أن يراقب المجتمع الدولي إنتاج الأسلحة والاتجار فيها.

لقد وصلت الزيادات غير المسبوقة في النشاط الإنساني وأعداد البشر

إلى الحد الذي يضغط فيه تأثيراتهما على الظروف الأساسية التي تعتمد عليها الحياة. وبات من المحتم أن تتخذ الإجراءات اللازمة الآن لمراقبة هذه الأنشطة والإبقاء على نمو السكان داخل الحدود المقبولة حتى لا يتعرض أمن كوكب الأرض للخطر.

وينبغي ألا يؤخذ مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية باستخفاف. لكن من الضروري أيضا تأكيد حقوق المجتمع الدولي ومصالحه في الأوضاع التي يتعرض فيها أمن الناس داخل الدول الفردية للخطر على نطاق واسع. وهناك الآن اتفاق عالمي في الرأي على ضرورة تدخل الأمم المتحدة على أسس إنسانية في مثل هذه الأحوال. ونقترح إجراء تعديل في الأمم المتحدة للسماح بمثل هذا التدخل، لكن مع قصره على الحالات التي تشكل-في أي مجلس للأمن تم إصلاحه-انتهاكا فظا ومتطرفا لأمن الشعوب على نحو يقتضي تصديا دوليا له على أسس إنسانية.

وينبغي أن يكفل «حق» جديد «للالتماس» للقوى الفاعلة من غير الدول لوضع الحالات التي تهدد أمن الناس للخطر بصورة شاملة داخل الدول موضع انتباه مجلس الأمن. كما أن تعديل الميثاق الذي ينشىء حق تقديم الالتماسات ينبغي أن يجيز لمجلس الأمن أن يدعو كل الأطراف في المادة 33 من ميثاق الأمم المتحدة من أجل التسوية السلمية للمنازعات بين الدول. وينبغي الترخيص للمجلس باتخاذ تدابير للإنفاذ بمقتضى الفصل السابع، لو فشلت هذه الإجراءات، على أن يحدث ذلك فقط إذا قرر أن للتدخل ما يبرره بموجب تعديل الميثاق المشار إليه في الفقرة السابقة على أساس انتهاك أمن البشر. وحتى عندئذ، ينبغي أن يكون استعمال القوة هو الملجأ الأخير.

ونقترح اتخاذ إجراءين لتحسين عمليات حفظ السلام التي تقوم بها الأمم المتحدة:

أولا، ينبغي احترام وحدة قيادة الأمم المتحدة، وينبغي إقامة لجنة استشارية لكل عملية، مثلما كانت الحال في الأصل، تضم ممثلين للبلدان التي تسهم في القوات.

ثانيا، على الرغم من أنه ينبغي الحفاظ على المبدأ القائل إنه لاينبغي

للبلدان التي لها مصالح خاصة فيما يتعلق بصراع ما أن تسهم بقوات، فإنه ينبغي التخلي عن الرأي السابق القائل بأن الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن لا ينبغي أن يقوموا بدور نشيط في حفظ السلم.

وقد ظهرت إمكانات جديدة لإشراك المنظمات الإقليمية في حل المنازعات بالتعاون مع الأمم المتحدة. ونحن نؤيد طلب الأمين العام استخدام المنظمات الإقليمية بصورة أكثر نشاطا بمقتضى الفصل الثامن من الميثاق.

ويقتضي الأمر أن تكون الأمم المتحدة قادرة على نشر وحدات لحفظ السلام فعالة وتحظى بالمصداقية في مرحلة مبكرة من أزمة ما، وعقب إخطار قصير. لقد آن الأوان لإنشاء قوة من المتطوعين تابعة للأمم المتحدة. ونحن نقصد قوة أقصاها 10 آلاف فرد. وهي لن تحل محل العمل الوقائي، وقوات حفظ السلام التقليدية، أو تدابير الإنفاذ واسعة النطاق بموجب الفصل السابع من الميثاق، لكنها ينبغي أن تسد الفجوة بأن توفر لمجلس الأمن القدرة على مساندة الدبلوماسية الوقائية بقدر من النشر المباشر والمقنع للقوات في الميدان. إن وجودها نفسه سيشكل رادعا، وستدعم التفاوض والتسوية السلمية للمنازعات.

وينبغي للمجتمع الدولي أن يوفر أموالا متزايدة لحفظ السلام، وأن يستخدم بعض الموارد التي يحررها تخفيض نفقات الدفاع. وينبغي إدماج تكاليف حفظ السلام في ميزانية سنوية موحدة، وأن تمول بأنصبة تقرر على كافة البلدان الأعضاء في الأمم المتحدة، مع إنشاء صندوق احتياطي حفظ السلام لتسهيل النشر السريع.

وينبغي للمجتمع الدولي أن يؤكد مجددا التزامه بإزالة الأسلحة النووية، وغيرها من أسلحة التدمير الشامل تدريجيا من كل الأمم، وينبغي له أن يبدأ برنامجا لتحقيق هذا الهدف يستغرق من عشرة إلى خمس عشرة سنة.

ويتعين أن يتضمن العمل الرامي إلى تحقيق نزع السلاح النووي تدابير في أربع جهات:

- التصديق بأسرع ما يمكن على الاتفاقات القائمة بشأن الأسلحة النووية، وغيرها من أسحلة التدمير الشامل وتنفيذها.

- تمديد معاهدة عدم الانتشار إلى ما لا نهاية.

- إبرام معاهدة لإنهاء كل التجارب النووية.

- بدء محادثات بين كل الدول النووية المعلنة للبدء في عملية تخفيض الترسانات النووية وإلغائها في نهاية المطاف.

وينبغي لكل الدول أن توقع وأن تصدق على الاتفاقيات المعنية بالأسلحة الكيميائية والبيولوجية، وأن تمكن العالم من أن يدخل القرن الحادي والعشرين متحررا من هذه الأسلحة.

ولأول مرة في التاريخ، تتوافر لدول العالم المهيمنة عسكريا مصلحة في تخفيض القدرات العسكرية على النطاق العالمي، والقدرة على أن تفعل ذلك على حد سواء، وينبغي للمجتمع الدولي أن يجعل تجريد السياسات العالمية من السلاح أولوية مهيمنة.

وينبغي للمؤسسات والبلدان المانحة أن تقيّم الإنفاق العسكري لبلد ما عندما تنظر في تقديم المساعدة له. ويتعين إنشاء صندوق للتجريد من الأسلحة لمساعدة البلدان النامية على تخفيض التزاماتها المالية، وينبغي خفض الإنفاق العسكري إلى 500 مليار دولار بنهاية العقد.

كما ينبغي للدول أن تضطلع بمفاوضات مباشرة وأن تطبق في النهاية اتفاقية للحد من تجارة الأسلحة، بما في ذلك النص على إنشاء سجل إلزامي للأسلحة، وحظر تمويل صادرات الأسلحة أو دعمها من قبل الحكومات.

إدارة الاعتماد المتبادل في المجال الاقتصادي

تتعرض عملية «العولمة» لخطر توسيع الفجوة بين الأغنياء والفقراء. إن عالما راقيا، جرت عولمته، ويتزايد رخاؤه يتعايش مع طبقة عالمية أدنى جرى تهميشها.

إن وتيرة العولمة في الأسواق المالية، وغيرها من الأسواق، تتجاوز قدرة الحكومات على توفير إطار القواعد الضروري والترتيبات التعاونية. وهناك قيود صعبة أمام الحلول الوطنية لأوجه الفشل هذه في إطار اقتصاد تمت عولمته، ومع ذلك فإن هياكل إدارة الشؤون العالمية الرامية لتحقيق أهداف السياسة العامة الدولية غير متطورة.

لقد آن الآوان-والواقع أننا تأخرنا-لإقامة منبر عالمي يمكن أن يوفر

القيادة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. وينبغي أن يكون هذا المنبر أكثر اتساما بالطابع التمثيلي من «مجموعة السبعة»، أو مؤسسات بريتون وودز، وأكثر فعالية من منظومة الأمم المتحدة الحالية. ونقترح إنشاء مجلس للأمن الاقتصادي يجتمع على أعلى مستوى سياسي. وينبغي أن تكون له وظيفة تداولية فحسب ،وسوف يستمد نفوذه من أهمية ونوعية عمله والمكانة البارزة لأعضائه.

وتتمثل مهام مجلس الأمن الاقتصادي في:

- التقييم المستمر للوضع العام للاقتصاد العالمي، والتفاعل بين مجالات السياسات الرئيسية.

- توفير إطار للسياسة الإستراتيجية طويلة الأجل بغية التشجيع على التنمية المستقرة والمتوازنة والمستديمة.

- كفالة الاتساق بين الأهداف السياسية للمنظمات الدولية الرئيسية، خاصة هيئات بريتون وودز، ومنظمة التجارة العالمية.

- توفير القيادة السياسية، وتعزيز الاتفاق في الرأي بشأن القضايا الاقتصادية الدولية.

وينبغي إنشاء مجلس الأمن الاقتصادي كهيئة متميزة داخل أسرة الأمم المتحدة، وأن يكون هيكله على غرار مجلس الأمن، وإن لم يكن بعضوية مطابقة، وأن يكون مستقلا عنه.

ومع وجود نحو 37 ألف شركة عبر قومية على النطاق العالمي فإن الاستثمار الأجنبي ينمو أسرع من التجارة. ويتمثل التحدي في توفير إطار من القواعد والنظام للمنافسة الدولية بأوسع معانيها. ولابد أن تعتمد منظمة التجارة العالمية مجموعة قوية من قواعد المنافسة وينبغي إنشاء مكتب عالمي للمنافسة للإشراف على الجهود الوطنية للإنفاذ وحل التضارب فيما بينها.

ويتعين إصلاح هياكل اتخاذ القرار في مؤسسات بريتون وودز وجعلها أكثر تمثيلا للواقع الاقتصادي، وينبغي استخدام أرقام الناتج المحلي الإجمالي المستندة إلى تعادل القوة الشرائية لتحديد قوة الأصوات في الاقتراع.

وينبغي تعزيز دور صندوق النقد الدولي عن طريق:

- زيادة قدرته على دعم ميزان المدفوعات من خلال التمويل التعويضي

ذي الشروط المتهاودة:

- الإشراف على النظام النقدي الدولي، والقدرة على ضمان ألا تكون السياسات الاقتصادية المحلية غير متسقة فيما بينها على نحو متبادل أو ضارة ببقية المجتمع العالمي.

- طرح إصدار جديد من حقوق السحب الخاصة.

- تحسين قدرته على دعم أسعار الصرف الاسمية لصالح استقرار سعر الصرف.

وبالنسبة لبعض البلدان، فمن المرجح أن تظل المعونة لسنوات طويلة وسيلة من الوسائل الأساسية للنجاة من فخ الدخل المنخفض، والادخار المنخفض، والاستثمار المنخفض. وليس هناك بديل لإستراتيجية واقعية من الناحية السياسية لحشد تدفقات المعونة، ولبيان قيمة النقود، بما في ذلك التمويل المشترك فيما بين مانحي المعونة الرسمية، والقطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية بغية توسيع قاعدة الدعم.

ولقد غلف إحساس زائف بالرضا مشكلة الديون في البلدان النامية. ويتطلب الأمر إجراء تخفيض جذري في الديون للبلدان منخفضة الدخل التي تعاني من ديون باهظة، بحيث يتضمن على الأقل تنفيذ «شروط ترينداد الكاملة»، بما في ذلك مسألة الديون متعددة الأطراف.

وينبغي للحكومات من أجل التصدي للمخاطر المهددة للبيئة أن تستغل لأقصى حد الصكوك السوقية، بما في ذلك الضرائب البيئية والتصاريح القابلة للتداول، وأن تعتمد مبدأ «الملوث يدفع» في فرض الرسوم. ونحن نؤيد مقترح الاتحاد الأوروبي بشأن ضريبة الكربون كخطوة أولى صوب نظام يفرض ضرائب على استخدام الموارد بدلا من فرضها على العمالة والمدخرات، ونحث على الأخذ بها على نطاق واسع.

وينبغي البدء في وضع خطط للتمويل العالمي للأغراض العالمية، بما في ذلك فرض رسوم على استخدام الموارد العالمية مثل. مسارات رحلات الطيران، والمسارات البحرية، ومناطق الصيد في البحار وجمع الإيرادات العالمية المتفق عليها عالميا والتي تنفذ بمقتضى المعاهدة. وينبغي بحث فرض ضريبة دولية على صفقات العملة الأجنبية كأحد الخيارات، وكذلك خلق وعاء دولي لضريبة الشركات فيما بين الشركات متعددة الجنسيات.

لقد آن الأوان للتوصل لإجماع في الرأي حول مفهوم فرض الضرائب عالميا لخدمة احتياجات الجوار العالمي.

إصلاح الأمم المتحدة

نحن لا نؤيد الرأي القائل إن الأمم المتحدة ينبغي حلها لإتاحة الفرصة لإقامة بنيان جديد لإدارة الشؤون العالمية. إن قدرا كبيراً من الإصلاح اللازم لمنظومة الأمم المتحدة يمكن إجراؤه دون تعديل الميثاق، بشرط أن تكون الحكومات راغبة في ذلك. لكن إجراء بعض التعديلات في الميثاق يعد أمراً ضروريا من أجل إدارة أفضل للشؤون العالمية، وتلك التعديلات التي نقترحها ستساعد في خلق بيئة مواتية للعودة إلى روح الميثاق.

وينبغي أن يعكس إصلاح الأمم المتحدة حقائق التغيير، بما في ذلك القدرة الجديدة للمجتمع المدني على أن يسهم في إدارة الشؤون العالمية.

إن إصلاح مجلس الأمن هو أمر جوهري بالنسبة لإصلاح منظومة الأمم المتحدة. فالعضوية الدائمة المقصورة على البلدان الخمسة التي تستمد مبررها من أحداث وقعت منذ خمسين عاما خلت هي أمر غير مقبول، وكذلك حق النقض، وإضافة مزيد من الأعضاء الدائمين وإعطاؤهم حق النقض سيمثل انتكاسة. ونقترح عملية للإصلاح تتم على مرحلتين:

أولا: ينبغي إضافة فئة جديدة من خمسة أعضاء «مستديمين» يحتفظون بالعضوية حتى المرحلة الثانية من عملية الإصلاح. وسيتم اختيارهم بواسطة الجمعية العامة، ونتصور أن يتم اختيار اثنين من البلدان الصناعية وعضو من كل من أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية. وينبغي زيادة عدد الأعضاء غير الدائمين من عشرة إلى ثلاثة عشر، وعدد الأصوات المطلوبة لاتخاذ مقرر للمجلس من تسعة إلى أربعة عشر. ولتسهيل إلغاء حق النقض على مراحل، ينبغي أن يدخل الأعضاء الدائمون في اتفاق على تجاهل استخدامه إلا في الظروف التي يعتبرونها ذات طبيعة استثنائية وغالبة.

أما المرحلة الثانية فتتمثل في إجراء مراجعة كاملة لعضوية المجلس، بما في ذلك هذه الترتيبات، نحو عام 2005 عندما يمكن إلغاء حق النقض على مراحل، وعندئذ سيعاد النظر في وضع الأعضاء الدائمين، وتوضع في الاعتبار الظروف الجديدة-بما في ذلك القوة المتنامية للهيئات الإقليمية.

وينبغي أن يُعطى مجلس الوصاية ولاية جديدة على المشاعات العالمية في سياق الاهتمام بأمن كوكب الأرض.

ويتعين تنشيط الجمعية العامة باعتبارها منبرا عالميا لدول العالم. وينبغي أن تصبح الدورات العادية والممارسة الفعالة للسلطة على الميزانية، وتبسيط جدول أعمالها وإجراءاتها جزءا من عملية التنشيط.

ونقترح أيضا عقد ملتقى سنوي للمجتمع المدني يتكون من ممثلي المنظمات التي سيتم اعتمادها لدى الأمم المتحدة باعتبارها «منظمات للمجتمع المدني». وينبغي أن يعقد الملتقى في قاعة الجمعية العامة في وقت ما قبل انعقاد الدورة السنوية للجمعية، ويتعين إشراك المجتمع المدني الدولي نفسه في تحديد طبيعة الملتقى ووظائفه.

ويتطلب حق «الالتماس» المقترح في سياق تعزيز أمن الشعوب إنشاء مجلس للالتماسات -فريق رفيع المستوى من خمسة إلى سبعة أشخاص، مستقل عن الحكومات-للنظر في الالتماسات. وترفع توصياته حسبما هو ملائم إلى الأمين العام، ومجلس الأمن، والجمعية العامة، وتدخل في حسبانها اتخاذ تدابير بمقتضى الميثاق.

وفي ضوء الخبرة المتاحة وفي سياق مجلس الأمن الاقتصادي المقترح وتوصياتنا الأخرى، نقترح إلغاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي. وينبغي لمنظومة الأمم المتحدة أن تغلق من وقت لآخر المؤسسات التي لم يعد في الإمكان تبرير وجودها بالمقاييس الموضوعية. ونعتقد أن هذا يصدق أيضا على مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية. وتشكل مقترحاتنا بشأن هاتين الهيئتين التابعتين للأمم المتحدة جزءاً من مجموعة متكاملة من المقترحات التي نقدمها لتحسين إدارة الشؤون الاقتصادية العالمية، بما في ذلك بوجه خاص إقامة مجلس للأمن الاقتصادي. ولن يخدم التوازن في ترتيبات إدارة الشؤون العالمية أن تظل عملية صنع القرار في أيدي دائرة صغيرة من البلدان في حين يتم تفكيك مؤسسات مثل الأونكتاد، أقيمت لتصحيح أوجه الاختلال في التوازن.

ويمكن للمجتمع العالمي أن يفخر بإنجازات الأمم المتحدة في القطاعين الاقتصادي والاجتماعي من خلال الوكالات المتخصصة والبرامج والصناديق. لكن هناك مجالا واسعا للتحسين في الاستجابة للاحتياجات الجديدة وفي

الكفاءة. وهناك أيضا حاجة لتحسين التنسيق ولأن تقوم الوكالات المتخصصة بتعزيز وضعها كمراكز للسلطة. وتتطلب البرامج والصناديق المختلفة هياكل لإدارة الشؤون أكثر كفاءة، مع تقاسم للأعباء أكثر عدلا بين طائفة أوسع من البلدان المانحة.

وللمساعدة في وضع المرأة في قلب عملية إدارة الشؤون العالمية، ينبغي إنشاء منصب مستشار خاص عالي المستوى يعنى بقضايا المرأة في مكتب الأمين العام للأمم المتحدة، وإنشاء مناصب مماثلة في الوكالات المتخصصة.

وينبغي للأمم المتحدة أن تعد نفسها لزمن تصبح فيه أكثر صعودا على النطاق العالمي، وأن تساعد في هذه العملية قبل مجيء ذلك الزمن. كما ينبغي اعتبار التعاون والتكامل الإقليمي جزءا مهما ومكملا من نظام متوازن لإدارة الشؤون العالمية. على أن استمرار فائدة اللجان الاقتصادية الإقليمية للأمم المتحدة مسألة ينبغي دراستها بدقة والبت في مستقبلها بالتشاور مع الأقاليم المعنية بكل منها.

ويتعين تحسين إجراءات تعيين الأمين العام بصورة جذرية، وينبغي جعل مدة توليه منصبه فترة واحدة تمتد لسبع سنوات. وبالمثل ينبغي تحسين إجراءات اختيار رؤساء وكالات الأمم المتحدة المتخصصة وصناديقها وبرامجها.

ويتعين على الدول الأعضاء أن تواجه بإيجابية الحاجة إلى دفع مستحقات الأمم المتحدة لديها بالكامل وفي ميعادها.

تعزيز سيادة القانون على الصعيد العالمي

ينبغي أن يتسم الجوار العالمي في المستقبل بسيادة القانون، ومراعاة حقيقة أن الجميع-بمن فيهم الأضعف-متساوون أمام القانون، ولا يكون هناك أحد-بمن فيهم الأقوى-فوق القانون. وتوصياتنا موجهة إلى تدعيم القانون الدولي ومحكمة العدل الدولية بصفة خاصة.

وينبغي لكل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة التي لم تقبل بالفعل الولاية الجبرية للمحكمة العالمية. أن تفعل ذلك فورا. وينبغي تعديل إجراء غرفة المشورة في تلك المحكمة لتعزيز جاذبيتها لدى الدول وتفادي الأضرار بوحدة المحكمة.

وينبغي تعيين قضاة المحكمة لفترة واحدة فقط مدتها عشر سنوات، وينبغي إدخال نظام لفرز الأعضاء المحتملين حسب المهارات القانونية والموضوعية وينبغي أن يكون للأمين العام الحق في إحالة الجوانب القانونية للقضايا الدولية إلى المحكمة العالمية طلبا للمشورة، خاصة في المراحل المبكرة من النزاعات الآخذة في الظهور.

وينبغي لمجلس الأمن أن يعين شخصية قانونية متميزة لتقديم المشورة في كل المراحل ذات الصلة بشأن الجوانب القانونية الدولية للقضايا المطروحة أمامه. كما ينبغي له أن يزيد من الاستعانة بالمحكمة العالمية كمصدر للآراء الاستشارية، حتى يتجنب أن يجعل من نفسه قاضيا للقانون الدولي في قضايا معينة.

ونحن لا نلح على تدابير الإنفاذ الرسمية، ولكن في حالة عدم الامتثال الطوعي، ينبغي اللجوء إلى مجلس الأمن ليقوم بإنفاذ مقررات المحكمة العالمية، والالتزامات القانونية الدولية الأخرى بمقتضى المادة 94 من الميثاق.

وينبغي الإسراع بإقامة محكمة جنائية دولية بمدعين عامين مستقلين من أسمى منزلة وخبرة.

وينبغي تفويض لجنة القانون الدولي، أو هيئة مناسبة أخرى، في بحث كيف يمكن التعجيل بصنع القانون الدولي.

الخطوات التالية:

لو تركنا الإصلاح للعمليات العادية، لنجمت عن ذلك أعمال تدريجية وغير كافية.

لقد قدمنا توصيات كثيرة، البعض منها بعيد المدى. وأردنا في هذا الفصل أن نمضي خطوات أبعد باقتراح عملية يستطيع المجتمع العالمي من خلالها أن ينظر في هذه التوصيات وما يشابهها.

وفي مواضع عديدة من هذا الفصل ذكَّرنا بأن إنشاء الأمم المتحدة تم منذ خمسين سنة مضت. ومرور نصف قرن يتيح فرصة مناسبة لتقييم المدى الذي ارتفعت به منظومة الأمم المتحدة لمستوى التحديات الراهنة والآخذة في الظهور، وكم هي مؤهلة لمواجهتها. ولم يقف العالم ساكنا طوال هذه الأعوام الخمسين. وقد بدأنا هذا التقرير بملاحظة كم تغير العالم في

فترة ما بعد الحرب. وكان التعجيل بالتغيير سمة بارزة، حتى في الماضي القريب.

وخلال الوقت الذي كانت فيه هذه اللجنة تقوم بعملها، شهدنا عملات أوروبا وقد أصبحت رهينة قوى المضاربة التي خرجت هي نفسها عن نطاق السيطرة. وقد واجهت الاقتصادات القوية بعضها بعضا على عتبة الحروب التجارية، في حين انهارت الدول الهامشية. وحدث تطهير عرقي في البلقان، و«فشلت الدولة» في الصومال، وجرت عملية إبادة عرقية في رواندا، والأسلحة النووية ملقاة دون تأمين في الاتحاد السوفييتي السابق، وظهرت الفاشية الجديدة على السطح في الغرب.

وواجهت الأمم المتحدة مطالب أكبر كثيرا. ووجودها تذكرة مستمرة بأن كل الأمم تشكل جزءاً من عالم واحد، رغم أن الدلائل لا تنقصنا على وجود انقسامات عديدة في العالم، فالاعتماد المتبادل السائد اليوم يجبر الناس على الاعتراف بوحدة العالم. والناس مضطرون ليس فقط لأن يكونوا جيرانا، بل وأن يكونوا جيرانا طيبين. وتشير الاحتياجات العملية للموئل المشترك وغريزة التضامن الإنساني في نفس الاتجاه. إن الناس يحتاج بعضهم إلى البعض الآخر-أكثر من أي وقت مضى-من أجل رفاهيتهم، وصحتهم. وأمانهم، بل وربما بقائهم. وينبغي لإدارة شؤون العالم أن تسلم بهذه الحاجة.

إن تقريرنا يصدر في السنة التي تحتفل فيها الأمم المتحدة بيوبيلها. ولكنه ليس مرتبطا بهذا الحدث وحده، ولا بمنظومة الأمم المتحدة وحدها، فهو يخاطب زمنا أطول، ومرحلة أكبر، لكن الأمم المتحدة ومستقبلها جزء رئيسي من شواغلنا. ومن المهم أن يستغل المجتمع الدولي عيد الأمم المتحدة فرصة لتجديد الالتزام بروح الميثاق والأهمية التي يجسدها، وبدء عملية يمكن أن ترتقي بالعالم إلى مرحلة أعلى من التعاون الدولي، وينبغي أن تركز هذه العملية على الأمم المتحدة، لكن ينبغي ألا تقتصر عليها.

وتوصياتنا ليست هي التوصيات الوحيدة التي سيتم النظر فيها في سنة العيد الخمسين. فقد قدم الأمين العام للأمم المتحدة أفكارا جديدة في «خطته للسلام» وفي عمليات التحديث التي أدخلت عليها وفي «خطته للتنمية»، كما قدم جاريث إيفانز وزير خارجية استراليا، أفكارا جديدة،

وهو الذي قدمت دراسته المعنونة «التعاون من أجل السلام» مقترحات مدروسة جيدا لتدعيم القدرة العالمية للدبيلوماسية الوقائية، وحفظ السلم، وبناء السلم، كذلك فعلت الدراسة المعنونة «تجديد منظومة الأمم المتحدة» وهي الدراسة الشاملة للأمم المتحدة التى أجراها أرسكين تشايلدرز وبريان أوركوهارت.

وهناك دراسات رئيسية أخرى قطعت أشواطا في طريق التقدم: واحدة منها برعاية مؤسسة فورد حول الأمم المتحدة في نصف القرن الثاني لها، وواحدة أجرتها لجنة كارنيجي المعنية بمنع الصراعات المميتة. وستقدم الجمعية العامة نفسها أفكارا للإصلاح نابعة من المناقشات في فريقها العامل.

وتعكس التشكيلة المتنوعة من التقارير والدراسات التي تعرض مبررات التغيير، وتقترح الشكل الذي ينبغي أن يتخذه، الاعتراف الواسع بأن التغيير مطلوب. ولا يضمن هذا في حد ذاته أنه سيتم اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق التغيير، فالرغبة في التغيير لا توجد في كل مكان. وسيكون من السهل على الجميع أن تتوقف الجهود.. المبذولة لدعم الإصلاح عن طريق التعطيل أو بمجرد القصور الذاتي. أو يمكن، للمفارقة، أن يطغى عليها نشوب نفس الأخطار التي تهدف بعض التغييرات المقترحة إلى منعها.

ونبادر بالتذكير بالرؤية التي حركت عملية تأسيس الأمم المتحدة وروح الابتكار التي بشرت بعصر جديد من إدارة شؤون العالم. ونحن في حاجة إلى هذه الروح مرة أخرى في الوقت الحاضر، إلى جانب الاستعداد للنظر فيما وراء الأمم المتحدة والدول القومية إلى القوى الجديدة التي يمكن أن تسهم حاليا في تحسين إدارة الشؤون في الجوار العالمي.

ونحن نخشى من أنه إذا تركنا الإصلاح لشأنه، فإن ذلك سيفضي إلى إجراءات تدريجية وغير كافية وحدها. ومن ثم، فنحن نتطلع إلى عملية أكثر رؤية. وتتصور المادة 109 من الميثاق تنقيح الميثاق. ومما يثير الاهتمام، أن التنقيح الإلزامي كان فكرة طرحتها للنقاش في سان فرانسيسكو، البلدان التي لم تكن دولا عظمى في سياق الاعتراضات على حكم النقض. وقد تم تعديل الميثاق في أربع مناسبات: في 1963 لتوسيع مجلس الأمن من أحد عشر عضوا إلى أربعة عشر، وفي 1965 للتمكين من عقد مؤتمر استعراضي

في أي وقت، وفي 1971 و1975 لتوسيع المجلس الاقتصادي والاجتماعي من ثمانية عشر عضوا إلى سبعة وعشرين ثم إلى أربعة وخمسين. لكن تنقيح الميثاق هو المرحلة الأخيرة في عملية الإصلاح وليست مطلوبة بالنسبة لكثير من التغييرات التي نقترحها.

وينبغي أن تكون العملية النهائية حكومية دولية ورفيعة المستوى، تضفي الموافقة على نظام عالمي جديد تتشكل حدوده وفق التصميمات التي تم استحداثها من أجل سنة العيد الخمسين.

ولكي تتوافر لمثل هذه العملية أفضل الآفاق لكفالة الاتفاق حول طبيعة وشكل النظام الجديد لإدارة شؤون العالم، فإن الأمر يتطلب إعدادا حريصا لها. وينبغي إشراك المجتمع المدني في عملية الإعداد، التي ينبغي أن تتجاوز الحكومات لتصل حتى إلى قطاعات من المجتمع أوسع من تلك التي تضمها عملية الإعداد التي أدت إلى المؤتمرات العالمية الأخيرة. وينبغي فحص آراء كثيرة، والسماح بالمجادلة في أفكار كثيرة.

وتوصيتنا هي أن توافق الجمعية العامة على عقد مؤتمر عالمي معني بإدارة شؤون العالم في 1998، على أن يتم التصديق على مقرراته وتنفيذها بحلول عام 2000. وسيتيح هذا مدة تزيد على العامين لعملية الإعداد.

ونحن لا نتصور أن العمل بشأن كافة التوصيات يقتضي انتظار عقد المؤتمر النهائي، فالواقع أن بعض التغييرات لا يمكن تأجيله دون أن ينشأ إمكان التحرك عبر خطوط خطرة، خاصة في مجال السلم والأمن. وسيسعدنا أن نرى الجمعية العامة تتولى بعض الأمور: مثل إصلاح مجلس الأمن، دون انتظار النظر فيها باعتبارها جزءا من عملية الإعداد. وينبغي أن يكون في الإمكان اتخاذ قرارات خلال مسيرة تلك العملية بشأن التوصيات التي تقتضي النظر فيها مبكرا.

ولا يقتضي كثير من التغييرات المقترحة تعديل الميثاق. وبعض التغييرات يتم بالفعل، ونحن نشجع العمل بشأن الإصلاح على كافة المستويات-بالطبع- بشرط ألا تصبح المقررات المخصصة بديلا للإصلاح النظامي من خلال محفل نيابي بصورة كاملة. ونذكر بأن سباق الأسلحة النووية بدأ، لأن عملية نزع السلاح التي باركها أول قرار للجمعية العامة قد طال التفاوض بشأنها حتى فات الأوان لوقف بدء السباق.

وهناك مسؤولية خاصة تقع على عاتق القطاع غير الحكومي. وإذا كانت توصياتنا والتوصيات الواردة من مصادر أخرى جديرة بالمساندة، فإن المجتمع الدولي ينبغي له أن يتفوق على الحكومات في النظر فيها بجدية: وعندما يفعل ذلك، فإنه يكفل أن نكون «نحن شعوب العالم» الأدوات الأساسية للتغيير بدرجة أكبر كثيرا مما كانت عليه الحال منذ خمسين سنة مضت. ونحن ندعو المجتمع المدني الدولي، والمنظمات غير الحكومية، وقطاع الأعمال، الدوائر الأكاديمية، وأصحاب المهن، وبصفة خاصة الشباب للانضمام للمسعى الهادف للتغيير في النظام الدولي.

ويمكن دفع الحكومات للبدء في التغيير إذا طالب الناس به. وكانت هذه هي قصة التغيير الكبير في عصرنا الراهن، ويوفر تحرير المرأة والحركة البيئية مثالين على ذلك؛ فإذا كان على الناس أن يعيشوا في مجاورة عالمية، وأن يعيشوا بقيم المجاورة، فعليهم أن يمهدوا الساحة لذلك. ونحن نعتقد أنهم مستعدون للقيام بذلك.

ونحن نحث الحكومات على البدء في عملية تغيير يمكن أن تمنح الأمل للناس في كل مكان، وبصفة خاصة للشباب. وعلى الرغم من التعقيدات والمخاطر العديدة حاليا، تتوافر للعالم فرصة فريدة للارتقاء بالحضارة الإنسانية لمستويات أعلى، وجعل المجاورة العالمية مكانا أكثر سلما وعدلا، وصلاحية للسكنى للجميع، الآن وفي المستقبل.

الحاجة إلى القيادة

يحتاج العالم إلى قادة ازدادوا قوة بفضل رؤيتهم، وتدعمهم الأخلاق، ويستلهمون الشجاعة السياسية التي يمتد بصرها إلى ما وراء الانتخابات القادمة.

وأيا كانت أبعاد إدارة الشؤون العالمية، ومهما جددت ووسعت آليتها، وأيا كانت القيم التي تضفيها على مضمونها، فإن نوعية إدارة الشؤون العالمية تتوقف في نهاية المطاف على القيادة. وخلال عملنا كله، كنا مدركين للدرجة التي تتوقف بها فاعلية مقترحاتنا-ويتوقف بها في الواقع تنفيذها نفسه- على وجود قيادة رفيعة الطراز على كل المستويات داخل المجتمعات وفيما وراءها.

وإذ يواجه العالم الحاجة إلى استجابات مستنيرة للتحديات التي تثور على مشارف العقد الجديد، فإننا نشعر بالقلق للافتقار إلى القيادة عبر دائرة واسعة من الشؤون الإنسانية. فالعالم في حاجة لقيادة تحظى بالمصداقية ومستديمة على الأصعدة الوطنية والإقليمية والدولية، وداخل المجتمعات، وفي المنظمات الدولية، وفي الحكومات والهيئات غير الحكومية.

إنه يحتاج إلى قيادة تبادر بالعمل، ولا نكتفي برد الفعل، قيادة ملهمة ولا تكتفي بأداء وظيفتها فحسب، تتطلع للمدى الأطول، وللأجيال المقبلة التي أصبح حاضرها رهن الوصاية. إنه في حاجة لقادة ازدادوا قوة بفضل رؤيتهم، وتدعمهم الأخلاق، ويستلهمون الشجاعة السياسية التي تمد بصرها إلى ما وراء الانتخابات القادمة.

وهذه القيادة لا يمكن حبسها داخل أسوار محلية. بل يجب أن تصل لما وراء البلد، والعنصر، والدين، والثقافة، واللغة، وأسلوب الحياة. ويجب أن تشمل دائرة إنسانية أوسع، وأن تتشبع بإحساس الاهتمام بالآخرين: إحساس بالمسؤولية تجاه المجاورة العالمية. وقد عبر عنها فاكلاف هافيل في خطابه أمام الكونغرس الأمريكي في 1990 عندما قال:

«من دون ثورة عالمية في مجال الوعي الإنساني، لن يتغير شيء للأفضل في وجودنا كبشر، وستكون الكارثة التي يتجه العالم إليها، أمرا لا يمكن تجنبه... فمازلنا عاجزين عن أن نفهم أن المسؤولية هي العمود الفقري الحقيقي الوحيد لكل أعمالنا، إذا أردنا أن تكون أعمالا أخلاقية: مسؤولية تجاه شيء أسمى من أسرتي، من بلدي، مؤسستي. نجاحي، مسؤولية تجاه حالة الوجود حيث يتم تسجيل كل أعمالنا على نحو يتعذر محوه، وحيث سيتم الحكم عليها بطريقة سليمة فقط».

والاعتراف بالمسؤولية تجاه شيء أسمى من البلد لا يتأتى بسهولة. إن الحافز للفوز في حلبة السباق حافز قوي بالنسبة لكل الأنواع الحية، ومع ذلك فهو حافز ينبغي للناس أن يتغلبوا عليه، وفي المجاورة العالمية، لا يمكن السماح للإحساس بالآخرين (الاختلاف عن الآخرين) بأن يغذي غرائز العزلة، وعدم التسامح، والفهم، والتعصب الأعمى، وقبل كل شيء الرغبة في الهيمنة لكل الحواجز في العقل، يمكن أن تكون أكثر سلبية حتى من الحدود القائمة على الأرض، فقد جعلت العولمة هذه الحدود عديمة الأهمية

على نحو متزايد. وينبغي للقيادة أن تسمو بالعالم إلى الوعي الأسمى الذي تحدث عنه فاكلاف هافيل.

وهناك إحساس واسع النطاق، و-حاليا-بدرجة خاصة جداً، بالحاجة إلى القيادة. والشعور بالحرمان منها هو سبب عدم اليقين وعدم الاستقرار. وذلك يسهم في الإحساس بالانسياق على غير هدى وانعدام الحيلة. وهو لبّ الاتجاه السائد في كل مكان للانكفاء إلى الداخل. وهذا هو السبب في أننا أولينا القيم هذا القدر من الأهمية في هذا التقرير، ولجوهر القيادة والضرورات القسرية لوجود أساس أخلاقي لإدارة الشؤون العالمية. إن جوارا دون قيادة هو جوار تتهدده الأخطار.

والقيادة العالمية هي خاصية يسهل تحديدها من حيث وجودها أو غيابها، لكن يصعب تعريفها بصورة غير عادية، بل والأكثر صعوبة هو ضمانها. وإن الخلافات والصراعات السياسية بين الدول، والحساسية بشأن العلاقة بين المسؤولية الدولية والسيادة والمصالح الوطنية، والمشاكل المحلية الوطنية المتزايدة الخطورة، والطابع المفتقد للنظام نوعا ما للمنظومة الدولية من المنظمات والوكالات، تشكل جميعها عقبات كبيرة أمام القيادة على الصعيد الدولي.

ومثل هذه القيادة يمكن أن تأتي من عدد من المصادر، وفي أشكال كثيرة، فالحكومات-سواء فرادى أو في مجموعات-يمكن أن تسعى لتحقيق أهداف عظيمة. لقد كان التخطيط الذي قاده الأمريكيون بعد الحرب والذي أثمر النظام الدولي الجديد القائم على الأمم المتحدة، مثالا كلاسيكيا على مثل هذه القيادة. ويمكن للأفراد أن يبنوا سمعتهم على ابتكار دولي، مثلما فعل ليستر بيرسون من كندا بالنسبة لحفظ السلم. وتستطيع حكومات معينة أن تخلق دائرة من المؤيدين لمبادرة دولية-كما فعلت السويد بشأن البيئة مثلا، ومثلما فعلت مالطة بشأن قانون البحار.

وفي الأمم المتحدة نفسها، قد يظهر أيضا قادة دوليون. فقد كان رالف بانش رائدا في مجال الوصاية، وتصفية الاستعمار، ووضع معيارا جديدا للوساطة الدولية، وللخدمة المدنية الدولية بصفة عامة. وكان داغ همرشولد القائد الدولي المهيمن الأكثر تجديدا في زمانه. وتصدر موريس بات وهنري لابويس السعي لجعل أطفال العالم شاغلا دوليا. وقاد هالفدان ميهلر

منظمة الصحة العالمية للقيام بدور دولي حيوي.

ولا نقصد بالقيادة فقط الأشخاص الموجودين في أعلى المستويات الوطنية والدولية، بل نقصد حركة التنوير على كل المستويات-في المجموعات المحلية والوطنية، في البرلمانات وفي المهن، بين العلماء والكتاب، في المجموعات الصغيرة للمجتمع المحلي وفي المنظمات غير الحكومية الوطنية الكبيرة، وفي الهيئات الدولية من كل نوع، وفي المجتمع الديني وبين المدرسين، وفي الأحزاب السياسية وحركات المواطنين، وفي القطاع الخاص بين الشركات عبر القومية الكبيرة، وبصفة خاصة في وسائل الإعلام. ويمكن للمنظمات غير الحكومية أن تكون لها أهمية حاسمة في حشد المساندة، وتقديم أفكار جديدة من أجل تحقيق أهداف دولية مهمة. وقد تضمنت الأمثلة الأخيرة لذلك، البيئة وحقوق المرأة، ودائرة واسعة بأكملها من حقوق الإنسان على النطاق العالمي.

وفي الوقت الحاضر تضافر الحذر السياسي، والمشاغل الوطنية، والمشاكل قصيرة الأجل، والإحساس بقدر من التعب من القضايا الدولية، على نحو أدى إلى ندرة القيادة بشأن قضايا دولية أساسية.

ويبدو أن نفس ضخامة المشاكل العالمية-مثل: الفقر، السكان، أو النزعة الاستهلاكية-قد ثبطت همة القادة الدوليين المحتملين. ومع ذلك، فدون قيادة شجاعة وطويلة الأجل على كافة المستويات-الدولية والوطنية-سيكون من المستحيل خلق دوائر مؤيدة قوية، ويعول عليها بقدر كاف والاحتفاظ بها للتأثير في المشاكل التي ستحدد بطريقة أو بأخرى، مستقبل الجنس البشري على هذا الكوكب.

وهناك تحد كبير يواجه القيادة اليوم هو التوفيق بين المطالب المحلية الداعية لاتخاذ إجراءات وطنية، والضرورات القسرية للتعاون الدولي. وذلك التحدي ليس بجديد، لكنه يكتسب حدة جديدة كلما قللت العولمة القدرة على الاستجابة في الداخل، وزادت الحاجة إلى تضافر الجهود في الخارج. وتقتضي القيادة المستنيرة رؤية واضحة للتضامن لصالح الرفاهية الوطنية الحقة، وشجاعة سياسية في تحديد الطريقة التي تغير بها العالم، والسبب في أن روحا جديدة للجوار العالمي ينبغي أن تحل محل المفاهيم القديمة عن الدول المتعادية المنخرطة في مواجهة أبدية فيما بينها.

وإنه لأمر يثير الهلع أن نفكر في البديل؛ إذ لا يمكن أن يكون هناك فائزون في صراع أخير على الأولوية، والذي يرى جميع المنخرطين فيه أن تحقيق المصالح الوطنية الذاتية هو الفضيلة بعينها، فالجميع سيخسرون، والأنانية ستصبح هي الأداة العبقرية لتدمير الإنسان لذاته. ولكن وجود القيادة ليس كافيا لتفادي حدوث هذا؛ فالأمل لابد أن يتمثل في الناس: الناس الذين يطالبون قادتهم بالاستنارة، ويرفضون قبول البديل المتمثل في إنسانية هي في حالة حرب مع نفسها. وذلك الأمل يوازنه ويساويه الأمل في القيادة التي ستأتي بها الأجيال القادمة.

والجوار العالمي بالمعنى الحقيقي هو وطن الأجيال المقبلة، وإدارة شؤون المجتمع العالمي هي إمكان جعلها أفضل منها اليوم، لكن هذا الأمل سيصبح زائفا ما لم تكن هناك دلائل على أن الأجيال المقبلة ستتصدى للمهمة، وهي أفضل تأهيلا للنجاح مما كان عليه آباؤهم؛ فهم سيأتون للقرن المقبل بمتاع أقل من العداوات القديمة، والنظم المتصارعة التي تراكمت في عصر الدول القومية.

إن الجيل الجديد يعرف كم هو قريب من الطوفان، إن لم يحترم حدود النظام الطبيعي، ويهتم بالأرض وبالحفاظ على خصائصها الواهبة للحياة. ولديه إحساس بالتضامن باعتباره شعبا واحدا لكوكب الأرض أعمق من أي جيل سبقهم. إنهم جيران بدرجة لم يبلغها أي جيل آخر على الأرض.

وهذا هو ما نعلق عليه أملنا بالنسبة لجوارنا العالمي.


الملاحق

الملحق «أ»

اللجنة وأعمالها

أنشئت اللجنة المعنية بإدارة الشؤون العالمية في عام 1992 إيمانا بأن التطورات الدولية قد خلقت فرصة فريدة من أجل تعزيز التعاون العالمي لمواجهة التحدي المتمثل في ضمان الأمن، وتحقيق التنمية المستديمة، وتطبيق الديمقراطية في كل أرجاء العالم.

وقد قام بالخطوات الأولى التي أفضت إلى تشكيلها مستشار ألمانيا الغربية السابق فيلي برانت، الذي كان قد ترأس-قبل ذلك بعقد من الزمان-اللجنة المستقلة المعنية بالقضايا الإنمائية الدولية. وفي يناير 1990، دعا فيلي برانت إلى مدينة كونيغز وينتر بألمانيا، أعضاء تلك اللجنة وأشخاص كانوا قد عملوا من قبل في اللجنة المستقلة المعنية بقضايا نزع السلاح والأمن (لجنة بالم)، واللجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية (لجنة برونتلند)، ولجنة الجنوب (برئاسة جوليوس نيريري).

وقد اتفق أولئك الذين حضروا اجتماع كونيغز وينتر على أنه في حين أن الحالة العالمية قد تحسنت، فإن العقد الجديد يطرح تحديات كبيرة لا يمكن مواجهتها إلا عن طريق تنسيق العمل متعدد الأطراف. وطلبوا من انغفار كارلسون (رئيس وزراء

السويد آنذاك)، وشريداث رامفال (الأمين العام للكومنولث آنذاك)، وجان برونك (وزيرة التعاون الإنمائي في هولندا)، إعداد تقرير بشأن الفرص المتاحة للتعاون العالمي حول القضايا التي تتطلب عملا متعدد الأطراف.

وفي أعقاب إتمام تقرير هذا الفريق، اجتمع نحو ثلاثين من الشخصيات العامة في مدينة ستوكهولم في شهر أبريل عام 1991، لمناقشة احتياجات التسعينيات. وفي «مبادرة ستوكهولم المتعلقة بالأمن العالمي وإدارة الشؤون العالمية»، اقترحوا إنشاء لجنة لاستطلاع الفرص الناجمة عن انتهاء الحرب الباردة لبناء نظام أكثر فعالية للأمن العالمي وإدارة الشؤون العالمية.

ووجه فيلي برانت، بعد التشاور مع غرو هارلم برونتلند وجوليوس نيرير، الدعوة إلى إنغفار كارلسون وشريداث رامفال لكي يتناوبا رئاسة هذه اللجنة المقترحة، وفي شهر أبريل 1992، اجتمع الرئيسان المناوبان للجنة مع الأمين العام للأمم المتحدة، بطرس غالي من أجل توضيح غرض اللجنة، وقد أثنى على المبادرة وأكد لهما تأييده لها.

وبحلول شهر سبتمبر 1992، أنشئت هذه اللجنة وهي تضم ثمانية وعشرين عضوا من مختلف أرجاء العالم. وقد عمل الجميع بصفاتهم الشخصية، وليس بتعليمات صادرة من أي حكومة أو منظمة.

شارك الأشخاص التالية أسماؤهم، أو أيدوا-رسميا-مبادرة ستوكهولم المتعلقة بالأمن العالمي وإدارة الشؤون العالمية:

علي العطاس، أندونيسيا باتريشيو آبارين آزوكار، شيلي بنظير بوتو، باكستان فيلي برانت، جمهورية ألمانيا الاتحادية غرو هارلم برونتلند، النرويج بطرس غالي، مصر مانويل كاماكو سوليس، المكسيك فرناندو هنريك كاردوزو، البرازيل إنغفار كارلسون، السويد جيمي كارتر، الولايات المتحدة برنارد شيدزيرو، زيمبابوي رينالدو فيغويرودو بلانشارت، فنزويلا برونيسلاف جيرميك، بولندا عبداللطيف الحمد، الكويت محبوب الحق، باكستان فاكلاف هافل، جمهورية التشيك والسلوك الاتحادية، ردوارد هيث، المملكة المتحدة إنريك أغليسياس، أوروغواي هونغكو لي، جمهوري كوريا ستيفن لويس، كندا مايكل مانلي، جامايكا فلادانت مارتبارف، الاتحاد السوفييتي ثابو مبيكي، جنوب أفريقيا روبرت ماكنمارا، الولايات المتحدة برادفورد مورس، الولايات المتحدة جوليوس نيريري، تنزانيا باباكار ندياي، السنغال سابورو أوكيتا، اليابان جان برونك، هولندا شريداث رامفال، غيانا نفيس صادق، باكستان، سالم سالم، تنزانيا أرجون سنغوبتا، الهند إدوارد شيفرنادزه، الاتحاد السوفييتي كاليفي سورسا، فنلندا موريس سترونغ، كندا بريان أوركوهارت، المملكة المتحدة

أعضاء اللجنة

الرئيسان المناوبان

- إنغفار كارلسون، السويد رئيس وزراء السويد في الفترة من 1986 إلى 1991، وابتداء من شهر أكتوبر 1994، وزعيم الحزب الديمقراطي الاجتماعي في السويد، وكان نائبا لرئيس الوزراء في الفترة من 1982 إلى 1986. وعضو في البرلمان منذ عام 1964. وقد عمل من قبل وزيرا للتعليم (69-1973)، ووزيرا للإسكان والتخطيط العمراني (73-1976)، ووزيرا للبيئة (85-1986). وفي شهر أبريل 1991، استضاف مبادرة ستوكهولم التي أفضت إلى إنشاء اللجنة المعنية بإدارة الشؤون العالمية.

- شريداث رامفال، غيانا أمين عام الكومنولث في الفترة من 1975 إلى 1990، ووزير الشؤون الخارجية والعدل في غيانا من 1972 إلى 1975، وهو

حاليا-رئيس لجنة التوجيه الدولية لبرنامج «القيادة الدولية في برنامج البيئة والتنمية»، ويعمل رئيسا للجنة الاستشارية «لمؤسسة تحالف أجيال المستقبل»، ورئيسا لجامعة جزر الهند الغربية وجامعة وارويك في بريطانيا. وهو عضو في كل اللجان الدولية المستقلة الخمس الخاصة بالثمانينيات، ورئيس لجنة الهند الغربية، والتي كانت قد أصدرت تقريرها في عام 1992، وتولى رئاسة الاتحاد العالمي لحفظ الطبيعة في الفترة من 1991 إلى 1993، وهو مؤلف كتاب «بلدنا، كوكب الأرض» الذي كتبه بمناسبة انعقاد مؤتمر القمة المعني بالأرض.

الأعضاء

- علي العطاس، إندونيسيا وزير الشؤون الخارجية في جمهورية إندونيسيا منذ عام 1988. وكان يعمل من قبل سفيرا لإندونيسيا، وممثلا دائما لها لدى الأمم المتحدة في نيويورك (82-1988)، وفي جنيف (76-1978). وقد مثل إندونيسيا في محافل دولية عديدة، بما في ذلك توليه رئاسة اللجنة الأولى في دورة الجمعية العامة الأربعين في عام 1985، وهو رئيس مؤتمر التعديل للدول الأطراف في معاهدة حظر تجارب الأسلحة النووية وكان رئيسا مناوبا في مؤتمر باريس الدولي المعني بكمبوديا، وجدير بالذكر أن إندونيسيا تتولى في الوقت الحاضر-أيضا-رئاسة حركة عدم الانحياز.
- عبداللطيف الحمد، الكويت المدير العام ورئيس الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي في الكويت، وكان من قبل وزيرا للمالية ووزيرا للتخطيط في الكويت، وهو عضو في اللجنة المستقلة المعنية بالقضايا الإنمائية الدولية، ولجنة الجنوب، ورئيس لجنة الأمم المتحدة المعنية بالتخطيط الإنمائي، وهو عضو مجلس إدارة معهد ستوكهولم للبيئة.
- أوسكار آرياس، كوستاريكا رئيس جمهورية كوستاريكا في الفترة من 1986 إلى 1990. وفي عام 1987، وضع مسودة اتفاقية إقليمية، تعرف باسم خطة آرياس للسلم، وذلك من أجل إنهاء الحروب الجارية في أمريكا الوسطى. وقد وقع علي هذه المبادرة جميع رؤساء الجمهورية في بلدان أمريكا الوسطى يوم 7 أغسطس 1987، وتوجت بمنح جائزة نوبل للسلام في ذلك العام إلى دكتور آرياس. وفي عام 1988، استخدم الجائزة النقدية في

إنشاء مؤسسة آرياس لتحقيق السلم والتقدم للبشرية.

- آنا باليتبو إي بويغ، إسبانيا عضو البرلمان الإسباني منذ عام 1979، وعضو في لجنتي الشؤون الخارجي، والإذاعة والتليفزيون، واللجنة التنفيذية للحزب الاشتراكي في قطالونيا، وتتولى منصب الأمين العام لمؤسسة أولوف بالم الدولية في برشلونة منذ عام 1988. وكانت من قبل رئيسة لرابطة الأمم المتحدة في إسبانيا، وباحثة في مركز ويلسون بواشنطن العاصمة، وأستاذا للإذاعة والتليفزيون في جامعة برشلونة المشتقلة، وهي نصيرة نشيطة لقضايا المرأة منذ عام 1975.

- كورت بيدنكوبف، ألمانيا رئيس وزراء مقاطعة سكسونيا منذ عام 1990، وعضو فعال في هيئة القضايا السياسية الألمانية على الصعيدين الوطني والإقليمي، وكان عضوا في البرلمان الاتحادي في بون (76-1980 و87-1990)، وبرلمان مقاطعة وستفاليا شمال الراين (80-1988). وقد تولى منصب الأمين العام لحزب الاتحاد الديمقراطي المسيحي في ألمانيا في الفترة من 1973 إلى 1977، ثم أصبح في وقت لاحق رئيسا للتنظيم الإقليمي لهذا الحزب. وقبل دخوله عالم السياسة، عمل أستاذا، وعميدا، ورئيسا لجامعة الروهر في بوخوم.

- آلان بويزاك، جنوب أفريقيا وزير الشؤون الاقتصادية لإقليم الكاب الغربي، وأيضا مدير مؤسسة السلم والعدالة في كيب تاون. وهو شخصية قيادية في نضال بلاده ضد الفصل العنصري، ورئيس للمؤتمر الوطني الأفريقي في إقليم الكاب الغربي وعضو اللجنة التنفيذية للمؤتمر الوطني الأفريقي، وكان يتولى من قبل منصب رئيس التحالف العالمي للكنائس البروتستنتية وراعي الجبهة الديمقراطية المتحدة.

- مانويل كاماكو سوليس، المكسيك وزير الشؤون الخارجية السابق ومحافظ مدينة مكسيكو سيتي سابقا. وقد عمل وزيرا للتنمية الحضرية والشؤون الأيكولوجية (86-1988)، حيث كان مسؤولا عن برنامج إعادة التعمير بعد زلزال عام 1985.

وباعتباره مفوض سلم في تشياباس، فقد قام بدور رئيسي في التوصل إلى وقف إطلاق في عام 1994، وفي المفاوضات التي جرت وجها لوجه مع جبهة EZLN. وقد نشر أخيرا كتاب «التغيير دون حدوث انهيار»، وهو بمنزلة

خطة للإصلاحات الديمقراطية في المكسيك.

- برنارد تشيدزويرو، زيمبابوي وزير المالية الأقدم. وهو عنصر ناشط سياسيا في الساحتين الدولية والمحلية منذ الستينيات، وقد عمل بصفات مختفة مع الأمم المتحدة طوال عشرين عاما، بمما في ذلك توليه منصب نائب الأمين العام لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) (77-1980) ورئيس الدورة السابعة للأونكتار (87-1991). كذلك عمل رئيسا للجنة التنمية التابعة للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي (87-1990)، وعضوا في اللجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية.

- باربر كونابل، الولايات المتحدة رئيس البنك الدولي في الفترة من 1986 إلى 1991. ويعمل حاليا رئيسا للجنة المعنية بالعلاقات الأمريكية الصينية، وعضوا في اللجنة الاستشارية رفيعة المستوى لمرفق البيئة العالمي، وكان عضوا في مجلس النواب الأمريكي في الفترة من 1965 إلى 1985، حيث عمل في لجنة الطرق والوسائل طوال ثمانية عشر عاما، وكان في السنوات الثماني الأخيرة عضو الأقلية البارز، فضلا عن عمله عضوا في اللجنة الاقتصادية المشتركة ولجنة الميزانية التابعة لمجلس النواب، ولجنة المبادىء الأخلاقية التابعة للمجلس. وقد عمل في مجالس إدارات الشركات متعددة الجنسيات، وفي مجلس إدارة بورصة الأوراق المالية في سميشونيان، وزميل أمناء وعضو اللجنة التنفيذية لجاممعة كورنيل.

- جاك ديلور، فرنسا رئيس اللجنة الأوروبية منذ عام 1985. عمل وزيرا للشؤون الاقتصادية والمالية، والميزانية (1981 و83-1984). وكان عمدة مدينة كليشي (83-1984)، وعمل مستشارا لرئيس الوزراء (69-1972)، وعضوا في المجلس العام لبنك فرنسا (73-1979)، وعضوا في البرلمان الأوروبي ورئيسا للجنة الشؤون الاقتصادية والنقدية التابعة له (79-1981). وكان يعمل من قبل أستاذا بجامعة باريس-دوفين، ورئيسا لمركز البحوث (العمل والمجتمع)، وهو مؤسس رابطة «التبادل والمشاريع»، وهو الرئيس الفخري لها.

- جيري دينستبير، الجمهورية التشيكية رئيس حزب الديمقراطيين الأحرار في الجمهورية التشيكية ورئيس المجلس التشيكي للشؤون الخارجية، وقد تولى منصب نائب رئيس الوزراء ووزير خارجية تشيكوسلوفاكيا في الفترة من 1989 إلى 1992. وهو أحد الموقعين على ميثاق الـ 77 والمتحدث

الرسمي بلسانه، وعضو بارز في المجموعة التي يرأسها فاكلاف هافل التي استهلت التغيير السياسي في بلده. ونتيجة لأنشطته في ميدان المعارضة، فقد حكم عليه بالسجن لمدة ثلاث سنوات في عام 1979.

وكان أول المتحدثين الرسميين بلسان المركز التنسيقي للمحفل المدني عند إنشائه في عام 1989.

- إنريك إغليسياس، أوروغواي رئيس مصرف التنمية للبلدان الأمريكية منذ عام 1988. وقد عمل وزيرا للعلاقات الخارجية في أوروغواي (85-1988)، وأمينا تنفيذيا للجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية والكاريبي (72-1985)، ورئيسا للمصرف المركزي في أوروغواي (66-1968). وكان رئيسا للمؤتمر الذي شرع في جولة أوروغواي للمفاوضات التجارية في عام 1986.

- فرانك جود، المملكة المتحدة عضو مجلس اللوردات، حيث كان المتحدث الرسمي الرئيسي للمعارضة العمالية بشأن التعليم، وهو الآن المتحدث الرسمي الرئيسي بشأن التعاون الإنمائي، وهو إخصائي وخبير استشاري في الشؤون الدولية يعمل على وجه الخصوص في المجالات التي تتعلق بالأمم المتحدة، وقضايا العالم الثالث، وحل الصراعات، والحد من التسلح. وقد ظل طوال ثلاثة عشر عاماً عضواً في البرلمان، حيث عمل على التوالي وكيل وزارة برلمانيا لشؤون الدفاع، ووزيراً للتنمية فيما وراء البحار، ووزير دولة بمكتب الشؤون الخارجية والكومنولثا حيث كان نائباً لوزير الخارجية. وعمل مديراً للخدمة الطوعية فيما وراء البحار في الفترة من 1980 إلى 1985، ومديراً لمنظمة أوكسفورد للتحرر من الجوع (أوكسفام)، في الفترة من 1985 إلى 1991.

- هونغكو لي، جمهورية كوريا، نائب رئيس وزراء كوريا ووزير التوحيد الوطني: وقد عمل سفيراً لجمهورية كوريا لدى المملكة المتحدة في الفترة من 1991 إلى 1993، ووزيراً للتوحيد بين شطري كوريا الشمالي والجنوبي في الفترة من 1988 إلى 1990. وفي عام 1985، قام بتأسيس محفل سول للشؤون الدولية وشغل منصب رئيس المحفل حتى عام 1988. وعمل أستاذاً للعلوم الاجتماعية (72-1982). وهو يعمل في الوقت الحالي-أيضاً-رئيساً للجنة سول للقرن الحادي والعشرين، ورئيساً للجنة المزايدة الخاصة بكأس

العالم لسنة 2002.

- ونغاري ماثاي، كينيا، مؤسس ومنسق حركة الحزام الأخضر في كينيا. وهومن أنصار حفظ البيئة، وأحد أنصار قضايا المرأة وحقوق الإنسان، وكان يعمل من قبل رئيساً للمجلس الوطني للمرأة في كينيا، والمتحدث الرسمي بلسان المنظمات غير الحكومية في مؤتمر القمة المعني بالأرض المعقود عام 1992 في ريودي جانيرو. وكان يعمل في وقت سابق أستاذاً مساعداً لعلم التشريح في جامعة نيروبي.

- صاداكو أوغاتا، اليابان، تتولى في الوقت الحاضر منصب مفوضة الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (منذ عام 1991)، وكانت من قبل أستاذة وعميدة لكلية الدراسات الخارجية بجامعة صوفيا في طوكيو، ومديرة لمعهد العلاقات الدولية التابع لها (80-1991). وقد عملت ممثلة لليابان في لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في الفترة 82-1985، وعضواً باللجنة المستقلة المعنية بالقضايا الإنسانية الدولية. وفي الفترة من 1978 إلى 1979، عملت مبعوثة لليابان لدى الأمم المتحدة، فضلاً عن رئاسة المجلس التنفيذي لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة.

- أولارا أوتونو، أوغندا، رئيس أكاديمية السلم الدولية في نيويورك. وقد عمل، باعتباره وزيرا لخارجية أوغندا من الفترة من 1985 إلى 1986، على تسهيل محادثات السلم التي توجت بالتوصل إلى اتفاق نيروبي للسلم. وأثناء توليه منصب الممثل الدائم لأوغندا لدى الأمم المتحدة (80-1985)، عمل رئيسا لمجلس الأمن (1981)، ونائباً لرئيس الجمعية العامة (82-1983)، ورئيساً للجنة الإنسان التابعة للأمم المتحدة. قام بالتدريس في الجامعة الأمريكية وفي مدرسة الباني للقانون، وكان زميلاً زائراً في المعهد الفرنسي للعلاقات الدولية في باريس.

- أ ج. باتل، الهند، رئيس برنامج أغاخان للدعم الريفي في الهند. وقد تولى مناصب اقتصادية رئيسية في الهند وعلى الصعيد الدولي: محافظ مصرف الاحتياطي في الهند، كبير المستشارين الاقتصاديين للحكومة الهندية، والأمين الدائم لوزارة المالية الهندية. وكان يعمل في وقت سابق مديراً لمدرسة لندن للعلوم الاقتصادية والعلوم السياسية. وتولى منصب المدير التنفيذي لشؤون الهند لدى صندوق النقد الدولي، ونائب المدير

الإداري لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

- سلينا فارغاس دو آمارال بيكسوتو، البرازيل، مديرة مؤسسة غيتوليو فارغاس في البرازيل. ومدير عام المحفوظات الوطنية البرازيلية في الفترة من عام 1980 إلى عام 1990، ومدير مركز البحث والتوثيق المتعلق بالتاريخ البرازيلي في الفترة من 1973 إلى 1990-وكانت عضواً في الحوار المشترك بين البلدان الأمريكية، وعضواً في لجان وطنية عديدة معنية بقضايا ثقافية، وتاريخية، وتكنولوجية.

- جان برونك، هولندا، وزير التعاون الدولي في هولندا، وهو منصب سبق له أن تولاه في الفترة من 1973 إلى 1978. وكان نائباً لرئيس حزب العمال (87-1989) وعضواً في البرلمان (71-1973، 78-1980، 86-1989). وقد عمل نائباً للأمين العام لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية في الفترة من 1980 إلى 1986. وكان قبل ذلك أستاذاً في معهد الدراسات الاجتماعية في لاهاي، وفي جامعة أمستردام-وهو عضو في اللجنة المستقلة المعنية بالقضايا الإنمائية الدولية.

- كيان جيادونغ، الصين، نائب المدير المركز الصيني للدراسات الدولية في بكين. وكان يعمل من قبل سفيراً وممثلاً دائماً لدى الأمم المتحدة في جنيف، وسفيراً لشؤون نزع السلاح، وممثلاً للصين لدى مؤتمر نزع السلاح. وهو عضو في لجنة الجنوب.

- ماري-انجليك سافاني، السنغال، عالمة اجتماع، وتعمل حالياً مديراً لشعبة أفريقيا في صندوق الأمم المتحدة للأنشطة السكانية في نيويورك. وكانت تتولى من قبل منصب مدير فريق الدعم القطري لصندوق الأمم المتحدة للأنشطة السكانية في داكار (1992- أكتوبر 1994)، ومستشاراً خاصاً لدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (90-1992)، ورئيسة فريق في معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية (79-1988)، ورئيسة تحرير مجلة «الأسرة والتنمية» (74-1978). وهي مؤسسة ورئيسة سابقة لرابطة المرأة الأفريقية للبحث والتطوير. وعضو مجالس إدارات عدد من المنظمات والمؤسسات الدولية، ولجنة الجنوب، وحالياً عضو اليونسكو المعنية بالتعليم في القرن الحادي والعشرين.

- آديل سيمونز، الولايات المتحدة، رئيسة مؤسسة جون د. وكاترين ت.

ماك آرثر في شيكاغو. وهي عضو مجالس إدارات العديد من المنظمات والشركات، وعضو منتخب في الأكاديمية الأمريكية للفنون والعلوم ومجلس العلاقات الخارجية. وفي عام 1993، عينها الأمين العام للأمم المتحدة في المجلس الاستشاري الرفيع المستوى للتنمية المستديمة. وفي الفترة من 1977 إلى 1989، عملت مديرة لكلية هامبشاير في ماساشوستس، حيث استحدثت برامج جديدة في مجالي السكان والصحة، وفي السلم والأمن الدولي. وفي الفترة من 1978 إلى 1980، عملت في لجنة الرئيس كارتر المعنية بمكافحة الجوع على الصعيد العالمي، وفي الفترة من 1991 إلى 1992، في لجنة الرئيس بوش المعنية بنوعية البيئة.

- موريس سترونغ، كندا، رئيس وكبير المديرين التنفيذيين في أونتريو هيدرو، ورئيس مجلس الأرض. وقد حصل على وسام كندا، وقد عمل أميناً عاماً لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية والمعقود في عام 1992 بمدينة ريو، وأميناً عاماً لمؤتمر ستوكهولم المعني بالبيئة البشرية. وهو عضو اللجنة العالمية بالبيئة والتنمية.

- بريان أوركوهارت، المملكة المتحدة ، عالم مقيم في الوقت الحالي في برنامج الشؤون الدولية التابع لمؤسسة فورد. وقد شارك في تشكيل الأمم المتحدة في عام 1945 . وعمل وكيلاً للأمين العام للشؤون السياسية الخاصة في الفترة من 1972 إلى 1976، وكانت مجالات اهتمامه وعمله الرئيسية في الأمم المتحدة تتمثل في حل الصراعات وحفظ السلم. ومن المطبوعات التي أصدرها: «عالم في حاجة إلى قيادة: الأمم المتحدة غداً » (بالاشتراك مع إرسكين شيلدرز، 1990)، «رالف بانش: حياة أمريكية» (1993)، و«تجديد منظومة الأمم المتحدة» (بالاشتراك مع ارسكين شيلدرز، 1994). وهو عضو اللجنة المستقلة المعنية بشؤون نزع السلاح والأمن.

- يولي فورنتسوف، روسيا، سفير لدى الولايات المتحدة، بعد توليه طوال خمس سنوات منصب السفير لدى الأمم المتحدة، ومستشار الشؤون الخارجية للرئيس بوريس يلتسن. وقد عمل سفيراً للاتحاد السوفيياتي في أفغانستان (88-1989)، وفي فرنسا (83-1986)، وفي الهند (77-1983). وتم تعيينه في الفترات التي تخللت مناصبه في الخارج، نائباً أول لوزير الخارجية في عام 1986 .

صلاحيات اللجنة

تشمل صلاحيات اللجنة، التي اعتمدت في اجتماعها الثالث المعقود في شهر فبراير 1993، مايلي:

أنشئت لجنة إدارة الشؤون العالمية في وقت يشهد تغيراً عميقاً، وسريعاً، وشاملا في النظام الدولي-وقت يتسم بعدم اليقين، والتحدي، والفرص.

فبعد أن تحررت دول العالم من التوترات بين الشرق والغرب، توافرت لها ظروف أكثر ملاءمة للعمل معاً من أجل بناء عالم أفضل للجميع. كما زادت الحاجة إلى التعاون فيما بينها. وأصبحت الدول أكثر اعتمادا على بعضها البعض في نواح عديدة. وظهرت مشكلات جديدة تقتضي عملاً جماعياً. ويواجه المجتمع العالمي قوى التكامل والانقسام على حد سواء.

وتطرح هذه الاتجاهات تحديات جديدة أمام هياكل التعاون الدولي القائمة. ولذلك، فمن الضروري إعادة تقييم قدرتها والقيم والمفاهيم التي تركز عليها. لقد حان الوقت لمراجعة الترتيبات المتعلقة بإدارة مجتمعنا العالمي.

إذ إنه -بعد مضي خمسة عقود على انتهاء الحرب العالمية الثانية، وفي أعقاب انتهاء الحرب الباردة-بدأ عالم جديد يتشكل، وقد يعطي هذا العالم معنى جديداً للحقوق والمسؤوليات المشتركة للدول، والشعوب والأفراد. ومن الممكن أن يحقق قدرا أكبر من السلم والحرية، والازدهار. وقد أنشئت هذه اللجنة من أجل الإسهام في نشوء نظام عالمي من هذا القبيل.

عناصر التغيير

حدثت تغيرات واسعة النطاق في العلاقات الدولية. فقد تضاعف عدد الدول، وطرأت تحوّلات على أهميتها النسبية. وانتهى الانقسام بين الشرق والغرب. وشكلت بلدان عديدة علاقات أوثق فيما بينها، متخلية بذلك عن بعض سلطتها السيادية إلى كيانات جماعية. وتفتتت دول أخرى، حيث تؤكد جماعات أثنية ودينية وغير ذلك من الجماعات هوياتها المنفصلة.

وأخذ الحكم الاستبدادي يخلي الطريق لحكم أكثر ديمقراطية، بيد أن الانتقال ليس كاملاً، ولا تزال حقوق الإنسان تنتهك بشكل واسع. وقد بدأ نظام الفصل العنصري في التفكك، ولكن التقدم بدأ يتوقف، وتصاعدت

موجة من العنصرية في أماكن أخرى.

لقد بدأت الدولتان العظميان في نزع السلاح، بيد أن مستوى انتشاره، بما في ذلك الأسلحة النووية، لا يزال يعرض السلم للخطر. وتتطلب مصادر جديدة لعدم الاستقرار والصراع-اقتصادية، وإيكولوجية، واجتماعية، وإنسانية-استجابات جماعية ونُهجاً جديدة للأمن.

فمن الناحية الاقتصادية، شهد النصف الأخير من هذا القرن قدراً لا نظير له من النمو والتحول. ولقد حفز على ذلك التوسع في التجارة والاستثمار على الصعيد العالمي، والتغير التكنولوجي المتسارع. وقد عمل التحرر التجاري الواسع الانتشار وإلغاء القيود المالية على قيام سوق عالمية بصورة متزايدة. بيد أنه لا تزال هناك حواجز حمائية، وتواجه البلدان الضعيفة خطر التهميش. ولقد اتسعت الفجوة بين البلدان الغنية والفقيرة، وفي داخلها. ومع أن التقدم الاقتصادي قد أفاد مليارات من البشر، إلا أن خمس سكان العالم يعيشون في فقر مدقع. وحتى البلدان الغنية تسودها الاضطرابات بسبب الطبقة الفقيرة الدنيا المحرومة. ومن الممكن أن تتعمق التباينات على الصعيد العالمي كلما أصبحت القدرة على استخدام المعرفة عن طريق تكنولوجيات الاتصال والمعلومات الجديدة هي الوسيلة الرئيسية لتحقيق النجاح الاقتصادي. وتؤدي التباينات المتزايدة التي أصبحت أكثر وضوحاً نتيجة لاتساع المدى الذي تصل إليه وسائل الإعلام، إلى تزايد حدة السخط، وتحدث، في جملة أمور، تدافعا على الهجرة، ليس فقط من المناطق الريفية إلى الحضرية في البلدان النامية، بل الآن أيضاً من البلدان الأشد فقراً إلى الأكثر غنى.

وما زالت الهجرة هي صمام الأمان، الذي يخفف الضغط سواء على القاطنين أو منهم. وفي الوقت الحاضر، فإنه في حين تحطم القوى الاقتصادية الحدود، فإنها تغلق في وجه الناس، حتى عندما يطرد الفقر والمجاعة والصراع والتدهور البيئي أعداداً متزايدة من الناس من ديارهم، ومن شأن تضييق فرص هذا الوصول، أن يخلق توترا ويزيد إمكانات نشوب صراع.

ويشهد مفهوم النظام الدولي تغيراً هو أيضاً، فقد بدأ الناس ينظرون إليه لا على أنه مشهد للدول وممثليها فقط، بل على أنه-إلى حد بعيد-

مجتمع عالمي تتوافر فيه أدوار مشروعة لاعداد أكبر كثيرا من القوى الفاعلة. وهذه النظرة العالمية الجديدة تقدر قيمة التنوع الثقافي، وتعتبر الإنصاف والعدالة بمنزلة دعائم أساسية لمؤسسات الإدارة.

ويعاني التنوع الثقافي والقيم الأصلية، كلما تعزز التجانس من جراء التعرض العالمي لصناعات الاتصال والترفيه الغربية، وغيرها من وسائل توريد وسائل الحياة الغربية. ومن شأن هذا الاتجاه خلق انقسامات بين الأجيال الأصغر والأكبر، والتعجيل بظهور حركات مضادة تتخذ في بعض الأحيان مواقف متطرفة أو مناهضة للتنوير.

وبالرغم من التعاون الدولي المتوسع بدرجة كبيرة،لم تزل المؤسسات العالمية والإقليمية عاجزة عن مواكبة سرعة خطى التحديات المتمثلة في تزايد الاعتماد المتبادل. وعلى جميع الأصعدة، هناك فجوة بين مطالب الأفراد، والشعوب، والدول، وقدرة النظام على تلبية احتياجاتهم. وفي عالم يتحول إلى قرية عالمية، لابد من إعادة تحديد حقوق ومسؤوليات القوى الفاعلة المختلفة فيه-واحترامها-في مسيرتنا صوب ديمقراطية عالمية جديدة.

مهمة اللجنة

الهدف الأساسي للجنة هو المساهمة في تحسين إدارة الشؤون العالمية. وسوف تقوم بتحليل القوى الأساسية للتغير العالمي، وتبحث القضايا الرئيسية التي تواجه المجتمع العالمي، وتقيم مدى ملاءمة الترتيبات المؤسسية العالمية، وتقترح كيفية إصلاحها أو تعزيزها.

وسيكون بمقدور اللجنة أن تعتمد على أعمال اللجان المستقلة السابقة والتي كان يرأسها فيلي برانت، وأولف بالم، وصدر الدين أغاخان، والحسن بن طلال، وغرو هارلم برونتلند، وجوليوس نيريري. فقد أسهمت هذه اللجان في تحقيق فهم أفضل للسياسات والتدابير اللازمة لمعالجة القضايا الرئيسية في ميادين مهمة : العلاقات بين الشمال والجنوب ، الأمن ونزع السلاح، المسائل الإنسانية، البيئة والتنمية، والتقدم الذي أحرزته البلدان النامية.

ولا يتعين على اللجنة أن تمضي على المسار نفسه، ولكنها سوف تبحث مقترحاتها ذات الملاءمة المتواصلة، وتنظر في كيفية تعزيز قبولها. وسوف

تعمل على استكشاف أي العوامل التي تكون قد تسببت في إخفاق الجهود السابقة الرامية إلى تحسين إدارة شؤون المجتمع العالمي -وما الظروف التي ساعدت على نجاحها. وسوف تقترح اللجنة كيفية تطوير المؤسسات العالمية، والإقليمية، والوطنية من أجل أن تدعم بصورة أفضل التعاون في عالم اليوم.

ويتمثل التحدي الرئيسي في تعبئة الإدارة السياسية من أجل العمل المتعدد الأطراف. ولابد من تدعيم المواقف التي تمكن من وضع الحلول التعاونية الدائمة للمشكلات العالمية، موضع التنفيذ ويتطلب الأمر تنظيم الحجج السياسية والاقتصادية التي تدعو إلى العمل من أجل تحقيق الصالح المشترك. وسوف يكون من مهمة اللجنة أن تصوغ رؤية للتعاون العالمي يمكن أن تلهم الدول-الزعماء والشعوب-من أجل تكثيف مساعيها الجماعية.

بعض القضايا الأساسية

سيكون تحسين الأمن الدولي من نواحيه العديدة شاغلاً رئيسياً للجنة. لقد استطاع العالم أن يتجنب نشوب حرب كبرى في العقود الأخيرة، إلا أن الصراع والعنف لم ينحسرا، وحدثت على وجه الخصوص، زيادة في الصراعات داخل الدول. وقد أبرزت بعض الصراعات مدى تعرض الأقليات للخطر. وأسفر بعضها عن معاناة واسعة النطاق، وانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، ومشاكل ضخمة تتعلق باللاجئين، وقد ولدت هذه المشاكل مطالب بالتدخل الخارجي. وهناك أيضاً ما يدعو إلى القلق المتزايد لازاء التهديدات التي يتعرض لها الاستقرار، والتي يمكن أن تنشأ عن عوامل غير عسكرية. وسوف تبحث اللجنة، عند النظر في قضايا الأمن، أي النهج يتعين على المجتمع الدولي أن يأخذ بها من أجل معالجة التهديدات التي يتعرض لها الأمن بمعناه الأوسع.

وسوف تقوم اللجنة بدراسة التدابير التي يمكن أن تعزز نظام الأمن الجماعي بموجب ميثاق الأمم المتحدة من أجل الحيلولة دون وقوع صراعات بين الدول، أو إنهاء هذه الصراعات. وهناك قضية مهمه مرتبطة بذلك تتمثل في الحد من التسلح، والعمل الذي يستطيع المجتمع العالمي عن طريقة أن يمنع نشوء الحالات التي تنطوي على احتمالات زعزعة الاستقرار

والناجمة عن انتشار الأسلحة والاتجار فيها الذي ساعد على ذلك. ومن شأن نظام للأمن الجماعي يوحي بالثقة أن يخفف من الرغبة الشديدة لدى لدول فرادى في بناء ترسانات ضخمة، وتوفير الموارد القيمة من أجل الأغراض المفيدة اجتماعياً. وسوف تولي اللجنة أيضاً اهتماماً إلى نزع السلاح من جانب الدول الكبرى واحتمالات الحصول على جزء من الوفورات الناجمة عن ذلك العمل من أجل التعجيل بالتنمية.

وسوف يمتد اهتمام اللجنة بالأمن ليشمل الاعتبارات التي يجب أن تحكم العمل الدولي، سواء كان الدبلوماسية الوقائية أو التدخل القسري، وذلك للتصدي للصراعات داخل الدول التي قد تفجر تورطاً أوسع، أو تحدث تعديا على أسس إنسانية. ومع تزايد الصراعات الداخلية التي تحفز على المطالبة بالتدخل، يكون من المستصوب وضع مبادىء توجيهية واضحة كيما يكون مثل هذا العمل فعالاً ومتسقاً سواءً بسواء. وسوف تحتاج اللجنة إلى بحث ما قد يضعه المجتمع العالمي كحدود للسلوك المسموح به في مجموعة من المجالات، وأن ينظر في آليات-في سياق نظام مستقبلي للقانون الدولي-من أجل تشجيع، وعند الاقتضاء، إنفاذ الامتثال لهذه المعايير.

ويجب تدعيم القيم التي أقرها المجتمع الدولي عن طريق الإطار التنظيمي لحكم القانون على الصعيد العالمي. ولما كانت الدول ذات السيادة لا تزال هي الوحدات الأساسية للنظام الدولي، فإن الطبيعة المتغيرة لسيادة الدولة والعلاقة بين الاستقلال الذاتي الوطني والمسؤولية الدولية سوف تكون وثيقة الصلة بأعمال اللجنة.

وإلى جانب الحركة العالمية النطاق صوب الديمقراطية القائمة على المشاركة، هناك درجة أكبر من العناية بحقوق الأفراد والأقليات، وبدور المجتمع المدني ومنظماته التطوعية في النهوض بمصالح الناس. وسوف تعنى اللجنة بحماية هذه الحقوق. وسوف تنظر في كيفية تمكين الأفراد، والشعوب، والدول من أجل ممارسة سيطرة أكبر على مصيرها، وكيف يمكن تدعيم الخضوع للمساءلة الديمقراطية على كل الأصعدة، من المحلية إلى العالمية.

وتتطلب حالة الاضطراب الاقتصادي في الآونة الأخيرة، القيام بجهود مجددة من أجل تحسين التنسيق في السياسات لصالح تحقيق ظروف أكثر

استقراراً للاستثمار والنمو على نطاق العالم. وهناك أيضا حاجة لأن تكفل الدول الحفاظ على التقدم المحرز تجاه التجارة الحرة المتعددة الأطراف. وسوف تحظى هذه القضايا برعاية اللجنة.

وسيكون أحد الشواغل الرئيسية هو الحاجة للتعجيل بالتنمية في البلدان الأقل نمواً، وذلك كيما يمكن القضاء على الفقر المطلق ورفع مستوى معيشة مليارات الناس إلى مستويات مقبولة. وسوف تنظر اللجنة في الطرق الكفيلة بتقوية البيئة الدولية الأشد دعماً للبلدان النامية، والإجراءات الرامية إلى تخفيض العقبات الخارجية التي تقف في وجه جهود هذه البلدان لكي تشق طريق خلاصها من الفقر. ولاتزال القضايا الرئيسية هي شروط البيع الأكثر عدالة للبلدان المتقدمة النمو عن طريق إلغاء الحواجز على الواردات، ووضع شروط أفضل للتجارة المتعلقة بالسلع الأساسية، وتحسين فرص الوصول إلى رأس المال والتكنولوجيا. وقد يؤثر انتشار الكتل التجارية تأثيراً معاكساً على البلدان غير الأعضاء، ولاسيما بلدان العالم النامي. أما مشكلة الديون، التي لا تزال تلقي بأعبائها على العديدمن البلدان، مستنزفة الموارد التي يمكن استثمارها في زيادة الإنتاج ورفع المستويات المعيشية، فهي تتطلب القيام بمزيد من العمل.

وأحد الشواغل المهمة الأخرى يتمثل في البيئة، بروابطها الوثيقة مع التنمية والنمو السكاني. ولا ريب في أن الوفرة والفقر يسهمان سواء بسواء في الإجهاد البيئي، هذا ما يفعله أيضاً الضغط السكاني الذي يصاحب الفقر في أحيان كثيرة. وتعمل المشاكل البيئية الخطيرة التي تخرج عن نطاق العلاج على الصعيد الوطني، من قبيل احترار الدفيئة، واستنفاد طبقة الأوزون، وفي بعض الحالات الكوارث الطبيعية، على ربط مصائر الدول معاً بصورة أوثق. وتتطلب هذه المشاكل وضع استراتيجيات تعاونية تستند إلى مبدأ المسؤولية بشكل منصف. ولابد أن تكون مثل هذه الاستراتيجيات متجاوبة للخطر المشترك، وأن تسترشد بالاهتمام بمصالح الأجيال القادمة، وذلك بغية تدعيم التنمية المستديمة على أساس عالمي.

وسوف تنظر اللجنة في كيفية التقدم المحدود الذي تحقق في قمة الأرض في يونيه 1992 وتوسيع نطاقه، وكيف يمكن توسيع نطاق الاعتراف بالاعتماد المتبادل للأسرة الإنسانية، والذي توضحه الأخطار الإيكولوجية،

وذلك لاستنفار تأييد دولي أكبر للتنمية المستديمة.

تركيز الاهتمام على المؤسسات الدولية

لقد تم بناء نظام واسع للتعاون الدولي على مدى السنوات الخمسين الماضية. ويتوافر لهذا النظام، الذي تقع الأمم المتحدة في مركز القلب منه حشد من المنظمات المهمة.

بيد أن هذه المؤسسات الخاصة بإدارة الشؤون العالمية-والتي أنشئت أساساً من أجل عالم أقل تعقيداً، وبه عدد أقل كثيراً من الدول-تقصر عن تلبية مطالب عالم اليوم. وفي حالات كثيرة، تحول الترتيبات الحالية دون استحداث نظام محسن للأمن العالمي والنهوض بالأحوال الإنسانية. وسيشكل اقتراح أسلوب للتوصل لإطار مؤسسي دولي كافٍ، هدفا أساسيا للجنة.

وستقوم اللجنة بتحديد المهام المطلوب أداؤها بأكبر قدر ممكن من الوضوح. وسوف تدرس الاحتياجات المتعلقة بتنفيذها بفاعلية ومدى كفاية الترتيبات المؤسسية القائمة. وسوف تضع بعد ذلك مقترحات من أجل تحسين هذه المرافق.

وسوف تكون الأمم المتحدة، فضلاً عن وكالاتها المتخصصة، ومؤسسات بريتون وودز، والاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارة، هي مركز الاهتمام في توصيات اللجنة. كما سيكون تشكيل مجلس الأمن واستخدام حق النقض من المسائل قيد الاستعراض. وستقوم اللجنة أيضا بدراسة كيف يمكن أداء عدد من المهام على الصعيد الإقليمي، وفي أحيان كثيرة، خارج نطاق الأمم المتحدة.

وهناك عامل حاسم في فعالية المنظمات يتمثل في مشروعيتها المتصورة. ويرتبط ذلك بالمشاركة والشفافية في عمليات صنع القرار الخاصة بها، وبالطبيعة النيابية التمثيلية للهيئات التي تمارس السلطة. وسوف تبحث اللجنة، عند النظر في كيفية التوفيق بين المؤسسات العالمية وهذه المتطلبات، كيف يمكن إشراك القوى الفاعلة من غير الدول-المنظمات غير الحكومية، دوائر الأعمال والأيدي العاملة، والمجتمع الأكاديمي، والحركات الثقافية والدينية، وجماعات الدفاع عن الحقوق-بصورة مفيدة في أعمال المؤسسات الدولية.

وتعتمد الفعالية أيضاً على كيفية تمويل المؤسسات وتجهيزها بالموظفين بصورة جيدة. إذ إن توافر قاعدة للموارد كافية ويمكن التنبؤ بها، وتوافر خدمة مدنية عالية الأداء، هما أمران ضروريان من أجل التشغيل السليم للمنظمات العالمية، التي تواجه مطالب متزايدة. وسوف تقترح اللجنة خطوات من أجل تحسين الموقف الحالي الذي يتسم بدرجة ظاهرة من الضعف.

بروح سان فرانسيسكو

تم تأسيس الأمم المتحدة واعتماد ميثاقها في مؤتمر عقد في مدينة سان فرانسيسكو في عام 1945.

وبحلول عام 1995، الذكرى السنوية الخمسين لإنشائها، فإن مدى كفاية مؤسساتنا الخاصة بإدارة الشؤون العالمية والحاجة إلى تعزيزها، يسترعيان بشكل متزايد اهتمام زعماء العالم والمواطنين على حد سواء.

وقد خلقت التحسنات الأخيرة في العلاقات الدولية فرصة مثيرة لبناء نظام عالمي يستجيب بصورة أكثر اكتمالاً لمصالح جميع الأمم والشعوب. ولابد أن يكون ممكنا دفع العالم إلى مستوى أعلى من التعاون يفوق ما سبق من محاولات، وذلك بالاستفادة من الاعتراف المتزايد بالاعتماد المترابط على الصعيد العالمي.

وتستهدف اللجنة، بتقديم إسهامها في هذا المسعى، استنفار روح التعددية التي شجعت أولئك الذين عملوا معاً في سان فرانسيسكو من أجل تشكيل الأمم المتحدة. وتعتزم اللجنة إصدار تقريرها في عام 1994، كيما يمكن مناقشة استنتاجاتها وتوصياتها قبل أن تعقد الجمعية العامة للأمم المتحدة دورتها للاحتفال بالذكرى الخمسين لإنشاء الأمم المتحدة.

العمل مع اللجنة

في شهر مايو 1992، أنشأت اللجنة أمانة عامة في جنيف، كانت في بادىء الأمر في شارع دي ساندرييه، وفي وقت لاحق، وبمساعدة كانتون جنيف، في شارع جولي مونت. وأعضاء الأمانة العامة، هم:

الأمين العام:

هانز دالغرن

المدير التنفيذي (حتى مارس 1994)

بيتر هانسن

الموظفون الفنيون:

سلمى حسن على، مسؤولة الإعلام

إدوارد كواكوا، مستشار قانوني دولي

راما ماني، مسؤول العلاقات الخارجية

الخدمات العامة:

فيبيك آندر هيل، مساعد تنفيذي

وإضافة إلى ذلك، يعمل لدى الأمانة العامة موظفو دعم مؤقتون، بمن فيهم جاكلين أوكولا، وأوللا طاباطباي. وكان البرتو بن، وبيتر ديو، ولورنز غاربو، وتوماس فارغاس، يعملون موظفين تحت التدريب أثناء فترة الصيف. كما يعمل لدى الرئيسين المناوبين للجنة موظفو دعم من أشخاص يعملون في مكتبيهما كل فيما يخصه:

مكتب لندن:

تشارلز غونواردينا

جانيت سنغ

مكتب ستوكهولم:

ماتس كارلسون

كريستينا أورفي

وقد أسهم عدد من الأشخاص في أجزاء مختلفة من التقرير. فقد عمل مايكل كلاف، مقرراً لثلاثة من العاملة الأربعة، وقام بوضع مسودة الصياغات الأولى للنص. وساعدت سوزان برفيلد في وضع مسودة النص الأول للفصلين الأول والثاني. وعمل فانسنت كابل، في الفصل الرابع بكامله. أما المساهمون الآخرون، فهم: كريستوف بايل، باري بليتشمان، لارس دانييلسون، جان الياسون، جيريمي بوب، ومارتي رابينوفيتش، وقام تشارلز جونز وبنيديكت كنغزبيري بمراجعة المخطوطة من منظور أكاديمي. وعمل إيفز فورتييه مستشاراً خاصا. وساعد جوناثان طومسون مكتب لندن ببعض البحوث.

وقامت ليندا ستارك بتحرير التقرير. وكان جيرالد كوين مسؤولاً عن التصميم والصور، وأشرف على رئاسة الأعمال المكتبية بيجي ميللر.

اجتماعات اللجنة

عقد الاجتماع الأول للجنة في جنيف في شهر سبتمبر 1992، واستنفد في مناقشة ولاية اللجنة وصلاحياتها.

وعقد الاجتماع الثاني في جنيف في شهر ديسمبر 1992، وجرت فيه مناقشة صلاحيات اللجنة بالتفصيل، وتم اعتماد برنامج عمل.

وعقد الاجتماع الثالث في جنيف في شهر فبراير 1993، حيث تم إقرار نص صلاحيات اللجنة في صورتها النهائية. وقسم أعضاء اللجنة أنفسهم إلى أربعة أفرقة عاملة: القيم العالمية، الأمن العالمي، التنمية العالمية، وإدارة الشؤون العالمية. وقد تضمن الاجتماع مناقشة مع رئيسي لجنتين من اللجان المستقلة السابقة: غرو هارلم برونتلند رئيسة وزراء النرويج، وجوليوس نيريري رئيس جمهورية تنزانيا السابق.

أما الاجتماع الرابع الذي عقد في جنيف في شهر مايو 1993، فقد استنفد بكامله تقريباً في اجتماعات موازية للأفرقة العاملة الأربعة. وأجرت اللجنة-بكاملها أيضاً-مناقشة مع دكتور هارلان كليفلند السفير الأمريكي السابق لدى منظمة حلف شمال الأطلسي. وبعد جلساتها الخاصة بها، اجتمعت اللجنة لمدة يوم واحد مع مجموعة من ممثلي المنظمات غير الحكومية الدولية.

وعقد الاجتماع الخامس في نيويورك في شهر سبتمبر 1993، وتواكب مع افتتاح الجمعية العامة. وقد اجتمعت الأفرقة الأربعة، وقدمت تقريراً عن أعمالها إلى اللجنة بكامل أعضائها-وقد ناقش السناتور غاريث إيفانز وزير الشؤون الخارجية في أستراليا دراسته التي كان يوشك أن يصدرها والتي أعدها عن الأمن التعاوني مع اللجنة. كذلك قدمت أطروحات من جانب محبوب الحق المستشار الخاص لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والسفير جوان سومافيا رئيس اللجنة التحضيرية لمؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية.

وعقد الاجتماع السادس في جنيف، في شهر ديسمبر 1993. وفي هذا الوقت كانت الأفرقة الأربعة قد أكملت مهامها، وقدمت تقارير باستنتاجاتها وتوصياتها إلى اللجنة لإجراء مناقشة مشتركة بشأنها.

وعقد الاجتماع السابع في شهر يناير 1994، بمدينة كوير نافاكا بالمكسيك

بدعوة من مانويل كاماكو سوليس وحكومة مكسيكو سيتي. وقد ناقش أعضاء اللجنة مجملاً للتقرير فضلاً عن المسودات الأولى لعدد من الفصول. كذلك أجروا مناقشات بمدينة مكسيكو سيتي مع الرئيس كارلوس ساليناس، واجتمعت مجموعة من الأعضاء مع قطاع مستعرض من المنظمات غير الحكومية المكسيكية.

وعقد الاجتماع الثامن في طوكيو، واشتركت في رعايته جامعة الأمم المتحدة. وقد اشتمل البرنامج على حلقة تدارس عامة لمدة يوم واحد بشأن إدارة الشؤون العالمية بمقر جامعة الأمم المتحدة.

وأثناء اجتماعهم في طوكيو، واصل أعضاء اللجنة مناقشة مسودة نصوص التقرير. وبعد ذلك استضافت مدينة هيروشيما وجمعيتان من جمعيات المواطنين اليابانية زيارة اللجنة لهيروشيما. وقد تضمنت الزيارة جولة في متنزه السلم وزيارة للمتحف التذكاري، فضلاً عن عقد مؤتمر عام حضره ما يزيد على ألف شخص. وعقد الاجتماع التاسع للجنة في بروكسل، في شهر يونيه 1994، وذلك بناء على دعوة موجهة من جاك ديلور واللجنة الأوروبية. وفي هذا الوقت، نوقشت كل مسودات فصول التقرير.

وفي الاجتماع العاشر المعقود في مدينة فيسبي في السويد، في شهر يوليه 1994 تمت مراجعة مخطوطة التقرير بكاملها، واعتمدت توصياته من حيث المبدأ. وأجرت اللجنة مناقشة أيضاً حول طرق الطرح الاستهلالي للتقرير، ونشره، وترويج أفكاره.

ووافق الاجتماع الحادي عشر للجنة المعقود في جنيف، في شهر أكتوبر 1994، على النص النهائي للتقرير، ووضع برنامج لطرحه الاستهلالي، ونشره، وترويجه في عام 1995.

البحوث التي أعدت للجنة

كانت بحوث الخبراء التي تم إعدادها خصيصاً للجنة، أساسا مهما للمناقشات التي دارت في الأفرقة العاملة. وسوف ينشر مارتينوس نيهوف (دوردرشت) هذه البحوث في كتاب منفصل في عام 1995، وتشمل مايلي:

جورج أبي صعب: «قدرة الميثاق غير المستعملة في إدارة الشؤون العالمية».

سفيركر استروم: «إصلاح مجلس الأمن».

بابلو بيفاني: «التكنولوجيا وإدارة الشؤون العالمية».

لنكولن بلومفيلد: «إنفاذ القواعد في المجتمع الدولي: إدارة ما تستعصي إدارته».

جورج كاستنيدا: «أثينا في عهد إيبابنما: الاستبعاد والمواطنة، التفكير في المساواة والعيش دونها».

جوبان غالتونغ: «إدارة الشؤون العالمية من أجل تحقيق ديمقراطية عالمية وعن طريقها».

بيمال غوش: «إدارة الشؤون العالمية والحركات السكانية».

بيتر هاس: «حماية البيئة العالمية».

إرنست وبيتر هاس: «بعض الأفكار بشأن تحسين إدارة الشؤون العالمية».

شفيق الإسلام: «إدارة الشؤون الاقتصادية العالمية».

رامات الله خان: «شبكة القانون الدولي المتعقدة».

آليستر ماكنتاير: ؤإصلاح القطاعين الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة».

روبن منديز: «اقتراح بإنشاء نقد أجنبي عالمي».

باسكار مينون: «صورة الأمم المتحدة».

جيريمي بوب: «كبح الفساد في المعاملات الدولية-تحدي التسعينيات».

جيمس روزينو: «تغيير قدرات المواطنين».

جيمس روزينو: «تغيير الدول في عالم متغير».

جيمس روزينو: «الانتشار التنظيمي في عالم متغير».

إما روتشيلد: «الطبيعة المتغيرة للأمن ».

أوزفالدو سونكل: «الفقر والتنمية: من الإصلاح الاقتصادي إلى الإصلاح الاجتماعي».

هربرت وولف: «التسريح العسكري والتحول».

اللجنة ومنظمات المجتمع المدني

تقدر اللجنة إسهام المنظمات غير الحكومية والمنظمات الشعبية في مناقشاتها وقد سعت اللجنة بنشاط للاستفادة من تعاونها أثناء عملها.

وفي مطلع عام 1993، اتصل الرئيسان المناوبان بصورة شخصية بأكثر

من 50 شبكة من شبكات المنظمات غير الحكومية العالمية البارزة، وطلبا منها أن تروّج المعلومات عن اللجنة بين المنظمات الأعضاء في كل شبكة، وأن تلمس منها مباشرة تغذية استرجاعية. واستجابة لهذا الطلب، تلقت الأمانة العامة المئات من الردود- مقترحات، وتوصيات، ومواد أخرى ذات صلة-ساعدت في المناقشات التي دارت في اللجنة.

وقد مكنت مجموعة متنوعة من الاجتماعات اللجنة من الحصول على قطاع مستعرض واسع من الآراء والمنظورات من المنظمات غير الحكومية وجمعيات المواطنين. وفي اجتماعها في شهر ديسمبر 1992، اجتمع الرئيسان المناوبان بممثلي المنظمات غير الحكومية الدولية في جنيف لمناقشة الأعمال التي شرعا فيها. وفي شهر يونيه 1993، وفي جنيف أيضاً، بحث أعضاء اللجنة القضايا المتعلقة بإدارة الشؤون العالمية مع مجموعة متنوعة من ممثلي المنظمات غير الحكومية من مختلف أرجاء العالم. وفي شهر ديسمبر 1993،دعت اللجنة المنظمات غير الحكومية الممثلة في جنيف إلى اجتماع غير رسمي لإحاطتها علما بالتقدم المحرز. وفي اجتماعها الأخير المعقود في جنيف، أطلعت اللجنة المنظمات غير الحكومية على التوصيات الرئيسية التي تضمنها تقريرها.

ومن أجل ضمان تنوع المنظورات، جرى تنظيم المناقشات مع المنظمات غير الحكومية وحركات المواطنين بشكل مترابط مع اجتماعات اللجنة في نيويورك، ومكسيكو سيتي، وطوكيو.وعقد اجتماع مع منظمة غير حكومية هندية بارزة فيما يتعلق «بالمشاورة الآسيوية» التي نظمتها اللجنة في دلهي، وإضافة إلى ذلك، اشترك أعضاء اللجنة في العديد من الأحداث العامة والتي نظمتها المنظمات غير الحكومية لمناقشة أعمالها.

مشاورات

استضاف عدد من المنظمات أو ساعد في تنظيم مناقشات وندوات اللجنة. فقد استضاف «محفل الأمن المشترك» ثلاثاً من مثل هذه الندوات: عن «المنظمات غير الحكومية وإدارة شؤون المجتمع العالميفي جامعة هارفارد في شهر مايو 1993، وعن «النعرة الوطنية والدين» في شهريونيه 1993، وعن «الأخذ بالديمقراطية في المؤسسات المالية الدولية» في شهر أغسطس

1993، وكانت الندوتان في كمبريدج بالمملكة المتحدة. واستضافت وزارة الشؤون الخارجية النرويجية ندوة عن «الاستجابات الجماعية للتهديدات المشتركة» في يونيه عام 1993 في مدينة أوسلو بالنرويج. وفي شهر سبتمبر 1993، تم تنظيم مؤتمر بشأن «إعادة التفكير في المؤسسات العالمية» بواسطة مدرسة لندن للعلوم الاقتصادية، ومركز العلوم السياسية وذلك لدراسة إدارة الشؤون العالمية. وشارك بعض أعضاء اللجنة في المؤتمر الاستعراضي الذي عقدته لجنة بالم في شهر نوفمبر 1993 في ديتشلي بارك بالمملكة المتحدة. وفي شهر أبريل 1994، اشتركت جامعة الأمم المتحدة في استضافة ندوة عامة بشأن قضايا إدارة الشؤون العالمية في مدينة طوكيو، كما قامت مؤسسة تحالف أجيال المستقبل ومحفل كيوتو بتنظيم مؤتمر عام في مدينة هيروشيما دار حول: «ما الذي يمكن أن نفعله من أجل أجيال المستقبل؟».

وعندما كان يجري وضع مسودة تقرير اللجنة وصياغة توصياتها، التمست اللجنة مرة أخرى المشورة الخارجية، ولاسيما من جانب العلماء والخبراء في البلدان النامية. ولهذا الغرض، عقدت ثلاث مشاورات إقليمية، في أمريكا اللاتينية، وأفريقيا، وآسيا، حيث التقى معاً كبار الخبراء وذلك لمناقشة القضايا الرئيسية في التقرير.

وقد عقدت مشاورات أمريكا اللاتينية في مدينة خوسيه، كوستاريكا في شهر مارس 1994 بالتعاون مع مؤسسة آرياس لتحقيق السلم والتقدم للبشرية. وعقدت المشاورة الأفريقية في القاهرة في شهر مايو 1994، بالتعاون مع أكاديمية السلم الدولية، ووزارة الخارجية المصرية، ومنظمة الدول الأفريقية. وعقدت الندوة الآسيوية في مدينة دلهي ، في شهر مايو 1994، بالتعاون مع معهد راجيف غاندي للدراسات المعاصرة.

وقد وفرت هذه الاجتماعات فرصة لمناقشة القضايا والتوصيات الأساسية في ميادين من قبيل الأمن، والإصلاح المؤسسي، وإدارة الشؤون الاقتصادية العالمية، والتنمية، وشكلت إسهاماً مهماً آخر في وضع مسودة التقرير.

المساهمات المالية وغيرها من المساهمات

جاء التمويل الأصلي، الذي أتاح للجنة أن تبدأ عملها، من حكومات

هولندا، والنرويج، والسويد. وقدمت مساهمات مالية أخرى من حكومات كندا، والدانمارك، والهند، وأندونيسيا، وسويسرا. ومن خلال الدعم المقدم من حكومة اليابان، وتوافر الأموال من صندوقي استئمان تابعين للأمم المتحدة. كذلك تلقت اللجنة منحاً من الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي (الكويت)، ومنظمة الائتمان العالمي من أجل العمل الإنساني (المملكة المتحدة)، فضلاً عن مؤسسة ماك آرثر، ومؤسسة كارنيجي، ومؤسسة فورد (ومقارها جميعا في الولايات المتحدة).

وقد سددت حكومة مكسيكو سيتي تكاليف السفر والتكاليف المحلية المتعلقة باجتماع اللجنة في المكسيك، وفعلت الشيء نفسه اللجنة الأوروبية بالنسبة للاجتماع المعقود في بروكسل. أما مؤسسة فريدريتش إيبرت ستيفتونغ (ألمانيا) فقد دفعت بعض تكاليف السفر المتعلقة باجتماع نيويورك. وقد وفر كانتون جنيف الاستعمال المجاني لدار في جنيف للأمانة العامة للجنة.

المتابعة

قررت اللجنة في مرحلة مبكرة أن تقوم بجهود نشطة من أجل نشر تقريرها، وترويج أفكاره وتوصياته. وسوف يتم ذلك بصورة أساسية من خلال ارتباطات بإلقاء كلمات، والعمل مع الحكومات، والمنظمات الدولية، والمنظمات غير الحكومية وغيرها من منظمات المجتمع المدني، ووسائط الإعلام، وتنظيم حلقات تدريبية ومناقشات، وتوزيع المواد.

وسوف تواصل الأمانة العامة للجنة أيضاً العمل في جنيف. واعتباراً من شهر نوفمبر 1994، سيكون مدير الأمانة العامة هو ستيفان نورين، وعنوانها، وأرقام الاتصال، كما يلي:

The Commission on Global Governance

Case Postal 184

CH-1211 GENEVA 28

Switzerland

Tel + 41 22 798-2713

Fax + 41 22 798-0147

شكر وتقدير

لقيت اللجنة المساعدة والمشورة من عدد ضخم من الأفراد، والمؤسسات، والمنظمات في مختلف أرجاء العالم. وهي تعرب عن شكرها لهم جميعاً.

ماري-كلير أكوستا، لجنة الدفاع عن حقوق الإنسان وتعزيزها، المكسيك.

سيرجيو أغوايو، الأكاديمية المكسيكية لحقوق الإنسان، المكسيك .

فرانسيسكو أغويلار، مؤسسة آرياس لتحقيق السلم والتقدم للبشرية، كوستاريكا.

غبرييل اغويليرا، فلاكسو، غواتيمالا .

دومينيك آلدر، بعثة سويسرا الدائمة لدى الأمم المتحدة، سويسرا .

محمد عمرو، نائب وزير الخارجية، مصر .

الطائفة البهائية الدولية، الولايات المتحدة .

بريان فان أركادي، معهد الدراسات الاجتماعية، هولندا .

تورستن آندرسون، محافظ غوتلند، السويد .

بيتر انيانغ نيونغو، الرابطة الأفريقية للعلوم السياسية، كينيا.

فيكتوريا أراندا، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، سويسرا .

جورجي أرباتوف، معهد الولايات المتحدة وكندا، روسيا .

أوسكار آرغويلز، المكسيك .

ماركوس آرودا، المجلس الدولي للمؤسسات الخيرية، سويسرا .

جون آشوورث، مدرسة لندن للعلوم الاقتصادية، المملكة المتحدة

غوران باكستراند، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، سويسرا .

لينارت باغ، وزارة الشؤون الخارجية، السويد .

إيغون بار، جامعة هامبورج، ألمانيا .

إديث بلانتين، الرابطة النسائية الدولية للس لم والحرية، سويسرا .

السيد باكشي، معهد راجيف غاندي للدراسات المعاصرة، الهند .

أشوك بابنا، جمعية التنمية الدولية، الهند .

رجينابارنا، اتحاد المنظمات البيئية، المكسيك .

ماجني بارث، النرويج .

تيم بارتون، أوكسفورد يونيفرستي برس، المملكة المتحدة .

ميغويل باسنيز، اكيود، المكسيك .
جاك بودو، الأمم المتحدة، الولايات المتحدة .
مارغريتا بنيتز، جامعة بورتوريكو في كايي، بورتوريكو .
دوغلاس بينيت، مساعد وزير الخارجية لشؤون المنظمات الدولية، الولايات المتحدة .
ماتس بردال، المعهد الدولي للدراسات الاستراتيجية، المملكة المتحدة .
سفير برغ جوهانسن، وزارة الشؤون الخارجية، النرويج .
كيث بست، الحركة الاتحادية العالمية، المملكة المتحدة .
جاغديش باغواني، جامعة كولومبيا، الولايات المتحدة .
أوستن بيد . منظمة الائتمان العالمي من أجل العمل الإنساني، المملكة المتحدة .
هارولد س. بيدميد، النرويج .
جيرومي بيندي، اللجنة العالمية للتعليم والثقافة، فرنسا .
آلان بلاكهيرست، الرابطة الدولية للتعليم المجتمعي، المملكة المتحدة .
سلما براكمان، مؤسسة الحرب والسلم، الولايات المتحدة .
أوف برينغ، جامعة أوبسالا، السويد .
أنتوني وغيتا بروك، عملية السلم من خلال الوحدة، نيوزيلندا .
أندرو براون، المؤسسة المعنية بالقانون البيئي الدولي والتنمية، المملكة المتحدة.
غرو هارلم برونتلند، النريويج .
آن-ماري بيرلي، جامعة شيكاغو، الولايات المتحدة .
ريتشارد بتلر، البعثة الدائمة لاستراليا لدى الأمم المتحدة، الولايات المتحدة الحملة المتعلقة بنزع السلاح النووي، المملكة المتحدة .
مركز كارتر بجامعة إموري، الولايات المتحدة .
جورج كاستانيدا، جامعة المكسيك الوطنية، المكسيك .
ماريا كتاوي، المحفل الاقتصادي العالمي، سويسرا .
لينكولن تشن، جامعة هارفارد، الولايات المتحدة .
مارثا تشن، جامعة هارفارد، الولايات المتحدة .
إرسكين تشيلدرز، الولايات المتحدة .

كمالا شودري، مؤسسة فيكرام سارابهاي، الهند .
باتريشيو سيفيلي، الأمم المتحدة، الولايات المتحدة .
هالارن كليفلند، جامعة مينيسوتا، الولايات المتحدة .
سوليتا كولاس-مونسود، جامعة الفلبين، الفلبين .
محفل الأمن المشترك، المملكة المتحدة.
مؤتمر الأساقفة الكاثوليك، المملكة المتحدة
مؤتمر المنظمات غير الحكومية ذات المركز الاستشاري لدى الأمم المتحدة، سويسرا .
المؤتمرات المعنية بقيام أمم متحدة ديمقراطية بصورة أكبر، المملكة المتحدة.
جورج كوكس، الحملة العالمية لنزع السلاح، المملكة المتحدة.
جولي داهليتز، أستراليا.
كريستين داوسن، معهد آسبن، الولايات المتحدة.
جورجولينو دي سوزا، جامعة الأمم المتحدة، اليابان.
تارسيزيو ديللا سنتا، جامعة الأمم المتحدة، اليابان.
فرانسيس دنغ، معهد بروكينجز، الولايات المتحدة.
مغناد ديساي، مركز دراسة إدارة الشؤون العالمية، المملكة المتحدة.
علي هلال دسوقي، جامعة القاهرة، مصر.
الفجوة الإنمائية، الولايات المتحدة.
ب.ن.دهار، الهند.
روت ديامنت، جامعة بيونس أيرس، الأرجنتين.
بيتر ديكن، جامعة مانشستر، المملكة المتحدة.
آداماديينغ، لجنة الحقوقيين الدولية، سويسرا.
تيري ديزنغتون، النرويج.
جوليان ديزني، الجامعة الوطنية الأسترالية، أستراليا.
ديفيد دويرج، مؤسسة ستانلي، الولايات المتحدة.
جيمس دوج، المجلس الدولي للاتحادات العلمية، فرنسا.
ماشكوند دوبي، مجلس التنمية الاجتماعية، الهند.
دانييل دوفور، الأمم المتحدة، سويسرا.

نيكولاس دانلوب، شبكة العمل من أجل الأرض، المملكة المتحدة.
جون داننغ، جامعة ريدنغ، المملكة المتحدة.
خوان انريك، المكسيك.
أرماندو انترلغو، المركز الكوبي المعنى بأفريقيا، كوبا.
دوين إبس، مجلس الكنائس العالمي، سويسرا.
غاريث إيفانز، وزير الخارجية، أستراليا.
ريتشارد فولك، جامعة برنستون، الولايات المتحدة.
آرغيريس فاتوروس، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، سويسرا
إريك فاوست، جامعة تورنتو، كندا.
رينيه فيلبرغ، الرئيس السابق للاتحاد السويسري، سويسرا.
أندرز فيرم، آربيتت، السويد.
ديتريتش فيشر، جامعة بيس، الولايات المتحدة.
إنغا إرسكين فوغ، البعثة الدائمة للسويد لدى الأمم المتحدة، الولايات المتحدة.
توماس فرانك، جامعة نيويورك، الولايات المتحدة.
جمعية أصدقاء الأرض الدولية، هولندا.
إنزو فريزو، رابطة الأمم المتحدة السويدية، السويد.
غرارد فوكس، الحزب الاشتراكي الفرنسي، فرنسا.
مويزس غارسيا، المكسيك.
دارام غاي، معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية، سويسرا.
روبرت غيليسبي، منظمة الاتصالات السكانية الدولية، الولايات المتحدة.
الرابطة العالمية للمواطنين، كندا.
ب. غوبيناث، منظمة العمل الدولية، سويسرا.
برانسيلاف غوسوفيتش، مركز الجنوب، سويسرا.
ريكاردو غوفيلا، المكسيك.
كينيدي غراهام، جمعية البرلمانيين من أجل العمل العالمي، الولايات المتحدة.
مجلس «غرين بيس» الدولي، المملكة المتحدة.
منظمة الصليب الأخضر الدولية، سويسرا.

مارتن غريفيث، «المساعدة في العمل»، المملكة المتحدة.
كريستيان غروبت، مستشار الدولة السابق، سويسرا.
س. غاوهان، معهد مدراس للدراسات الإنمائية، الهند.
براناي غوبت، ايرث تايمز، الولايات المتحدة.
أحمد حجاج، منظمة الوحدة الأفريقية، أثيوبيا.
مارك هاغمارجر، الاتحاد العالمي لرابطات الأمم المتحدة، سويسرا.
روزغر هالهاغ، الاتحاد الدولي للشباب الاشتراكي، النمسا.
فريد هاليداي، مدرسة لندن للعلوم الاقتصادية، المملكة المتحدة.
ستيوارت هامبشاير، جامعة ستانفورد، الولايات المتحدة.
سفين هامريل، مؤسسة داغ همرشولد، السويد.
روبرت هاريس، الهيئة الدولية للتعليم، سويسرا.
جون هاريس، مدرسة لندن للعلوم الاقتصادية، المملكة المتحدة.
سهيل هاشمي، جامعة هارفارد، الولايات المتحدة
لويس هرنانـدز، Centro de Estudios Para el Cambio en el Cbiompo Mexicano، المكسيك.
ستافان هيلدبراند، السويد.
ولفغانغ هرشفالد جامعة برلين، ألمانيا.
جون هوبكرافت، مدرسة لندن للعلوم الاقتصادية، المملكة المتحدة.
مايكل هوفمان، الحزب الديمقراطي الاشتراكي، ألمانيا.
ستانلي هوفمان، جامعة هارفارد، الولايات المتحدة.
كمال حسين، مجلس المحامين في بنغلاديش، بنغلاديش.
ريتشارد هدسون، مركز دراسات الحرب والسلم، الولايات المتحدة.
إريك هوندوادت، رابطة الأمم المتحدة الدانماركية، الدانمارك.
محبوب الحق، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الولايات المتحدة.
يوهان يورغن هولست، وزير الخارجية السابق، النرويج.
عبيد حسين، معهد راجيف غاندي للدراسات المعاصرة، الهند.
سعد الدين إبراهيم، مركز بن خلدون للدراسات الإنمائية، مصر.
جان أنغرام، مركز دراسة إدارة الشؤون العالمية، المملكة المتحدة.
مجلس العمل الدولي، الولايات المتحدة.

الحلف التعاوني الدولي، سويسرا.
مكتب السلم الدولي، سويسرا.
شفيق الإسلام، مجلس العلاقات الخارجية، الولايات المتحدة.
أسما جاهانغير، محكمة باكستان العليا، باكستان.
أمير حبيب جمال، مركز الجنوب، سويسرا.
بيتر جاي، هيئة الإذاعة البريطانية، المملكة المتحدة.
رايني جيتمالاني، محكمة الهند العليا، الهند.
ريتشارد جولي، منظمة الأمم المتحدة للطفولة، الولايات المتحدة.
أنتوني جدج، اتحاد الرابطات الدولية، بلجيكا.
ماري كالدور، معهد ساسكس الأوروبي، المملكة المتحدة.
هال كان، معهد الرصد العالمي، الولايات المتحدة.
مايكل كان، وكالة حماية البيئة، الولايات المتحدة.
تاتسورو كانوغي، الجامعة المسيحية الدولية، اليابان.
إنجي كول، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الولايات المتحدة.
فيجاي كلكار، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، سويسرا.
آشوك خوسلا، البدائل الإنمائية، الهند.
دالكونغ كيم، جامعة يونسي، كوريا.
أونر كيردار، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الولايات المتحدة.
يوجي كومامارو، وزارة الشؤون الخارجية اليابانية، اليابان.
رادها كومار، جمعية مواطني هلسنكي، الجمهورية التشيكية.
فرديناند لاسينا، وزير المالية، النمسا.
موريس لانغ، منظمة الائتمان العالمي للعمل من أجل البشرية، المملكة المتحدة.
سروار لطيف، البنك الدولي، الولايات المتحدة.
برني لي، المملكة المتحدة.
جورج لينخ، مكتب المستشار، النمسا.
جيمس ليونارد، الولايات المتحدة.
أيان لفين، المملكة المتحدة.
يوان لويس، مدرسة لندن للعلوم الاقتصادية، المملكة المتحدة.

كارل ليدبون، السويد.
وارين لندنر، مركز «من أجل مستقبلنا المشترك» سويسرا.
بورج ليونغرن، المعهد السويدي للمساعدة الإنمائية، السويد.
جون لوغ، معهد التراث المشترك، الولايات المتحدة.
جان لون، حركة الشباب والطلاب الدولية لنصرة الأمم المتحدة، سويسرا.
جيم ماكنيل، معهد بحوث السياسات العامة، كندا.
سي. ماهندران، سري لانكا.
مانموهان مالهوترا، الهند.
محمود مامداني، مركز البحوث الأساسية، أوغندا.
إيبو ماندازا، ائتمان سلسلة جنوب أفريقيا للاقتصاد السياسي، زمبابوي
إلسا مانسل، المملكة المتحدة.
محافظ بروكسل، بلجيكا.
محافظ هيروشيما، اليابان.
محافظ مكسيكو سيتي، المكسيك.
علي مزروي، جامعة نيويورك الرسمية في بنغامتون، الولايات المتحدة.
ميديا ناتورا، المملكة المتحدة.
العمل الطبي من أجل الأمن العالمي، المملكة المتحدة.
بريان مولروني، رئيس الوزراء السابق، كندا.
ك.ج. موهان شاندرا، البدائل الإنمائية، الهند.
رود موريس، مركز المواطنين العالميين، الولايات المتحدة.
روبرت موللر، جامعة السلم، كوستاريكا .ماكس موث، سويسرا.
س.ب.موثاما، الهند.
ك. ناتوار-سنغ، صندوق جواهر لال نهرو التذكاري، الهند.
مازيد ندياي، محفل منظمات التنمية الطوعية الأفريقية ، السنغال.
توماس نيتر، إدارة الأمم المتحدة للإعلام، سويسرا.
مؤسسة العلوم الاقتصادية الجديدة، المملكة المتحدة.
هنا نيوكومب، معهد بحوث السلم، كندا.
شبكة المنظمات غير الحكومية المعنية بإدارة الشؤون العالمية والديمقراطية، سويسرا.

لارس نوربرغ، سفير السويد، سويسرا.
مؤسسة السلم في العصر النووي، الولايات المتحدة.
جوليوس نيريري، رئيس الجمهورية السابق، تنزانيا.
أولو سيغان أوباسانجو، رئيس الدولة السابق، نيجيريا.
وافاس أوفوسو، أماه، الشبكة العالمية النطاق، الولايات المتحدة.
العمل من أجل عالم واحد، المملكة المتحدة.
أوكسفام، منظمة أوكسفورد للتحرر من الجوع، المملكة المتحدة.
بيتر أوزفالد، البعثة الدائمة للسويد لدى الأمم المتحدة، الولايات المتحدة
جون أوترانتو، اللجنة العالمية لمناهضة الطاقة الإشعاعية
ديفيد أوين، المؤتمر الدولي المعني بيوغوسلافيا السابقة، سويسرا
جون بيس، المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، سويسرا
وليام بيس، معهد السياسات العالمية، الولايات المتحدة
برناديت بال، بوركينا فاصو
ليسبت بالم، اللجنة السويدية لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة، السويد
باربرا بانفيل، الهند
آشا، جامعة كمبريدج، المملكة المتحدة
كوني بك، معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، سويسرا
إلين برماتو، مركز «من أجل مستقبلنا المشترك»، سويسرا
فلاديمير بتروفسكي، الأمم المتحدة، سويسرا
ريموند بلانت، جامعة أوكسفورد، المملكة المتحدة
ستانلي بلات، الرابطة الاتحادية العالمية، الولايات المتحدة
جيري بوكوك، المملكة المتحدة
جوناثان باور، المملكة المتحدة
ف. ر. بونكاموكي، نظم البحوث والمعلومات لبلدان عدم الانحياز وغيرها من البلدان النامية، الهند
شاكرافارتي راغافان، الشبكة العالمية الثالثة، سويسرا
أنديرا راجارامان، المعهد الوطني للمالية والسياسات العامة، الهند
ف. راماكاندران، معهد راجيف غاندي للدراسات المعاصرة، الهند
كريشنا راو، معهد راجيف غاندي للدراسات المعاصرة ، الهند

بول ردفيرن، مركز دراسة إدارة الشؤون العالمية، المملكة المتحدة
ميشيل ريزمان، مدرسة ييل القانونية، الولايات المتحدة
بول إيفان ريس، سويسرا.
ب. هـ .س.روبرتس، أستراليا.
غبرييلا رودريغز، مؤسسة آرياس لتحقيق السلم والتقدم للبشرية، كوستاريكا.
أندريه روزنتال، وزارة الشؤون الخارجية، المكسيك.
جون روجي، جامعة كولومبيا، الولايات المتحدة.
كومار روبسينغ، اليقظة الدولية، المملكة المتحدة.
نفيس صادق، صندوق الأمم المتحدة للأنشطة السكانية، الولايات المتحدة.
عالم أكثر أماناً، المملكة المتحدة.
محمد سحنون، المركز الدولي لبحوث التنمية، كندا.
كارل سوفانت، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، سويسرا.
بنغت ساف-سودربرغ، وزارة الشؤون الخارجية، السريد.
أوسكار سكاكتر، جامعة كولومبيا، الولايات المتحدة.
بيتر شاتزر، المنظمة الدولية للهجرة، سويسرا.
ستيفان سكميد هيني، مجلس دوائر الأعمال من أجل التنمية المستديمة، سويسرا.
بيير سكوري، وزير شؤون التعاون الإنمائي، السويد.
كلاوس شواب، المحفل الاقتصادي العالمي، سويسرا.
غاوتام سن، جامعة بونا، الهند.
آمارتيا سن، جامعة هارفارد، الولايات المتحدة.
مونيكا سيرانو، كلية المكسيك، المكسيك.
كوشيك شريدهاراني، الولايات المتحدة.
سامبوران سنغ، الهند.
جاسيت سنغ، معهد دراسات وتحليل الشؤون الدفاعية، الهند.
كاران سنغ، اللجنة الشعبية المعنية بالبيئة والتنمية، الهند.
مانموهان سنغ، وزير المالية، الهند.

كوسوما سنينتونغز، معهد الأمن والدراسات الدولية، تايلند.

كرين سودر، وزير الخارجية السابق، السويد.

لويس غويلرمو سوليس ريفيرا، مؤسسة آرياس لتحقيق السلم والتقدم للبشرية، كوستاريكا خوان سومافيا، بعثة شيلي الدائمة لدى الأمم المتحدة، الولايات المتحدة.

جيليان سورنسون، لجنة الإعداد للعيد الخمسيني للأمم المتحدة، الولايات المتحدة.

جيمس غوستاف سبيث، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الولايات المتحدة.

رودلفو ستافنهاغن، كلية المكسيك، المكسيك.

معهد ستوكهولم لبحوث السلم الدولي، السويد

ثورفالد ستولتنبرغ، المؤتمر الدولي المعني بيوغوسلافيا السابقة، سويسرا.

بول ستريتن، جامعة سوسكس، المملكة المتحدة.

نيشكالا سونثار الينغام، أكاديمية السلم الدولية، الولايات المتحدة.

تحالف سوسكس من أجل نزع السلاح النووي، المملكة المتحدة.

جون سوتر، الرابطة الاتحادية العالمية في كاليفورنيا الشمالية، الولايات المتحدة.

البرتو سزيكيلي، المكسيك.

جواكين تاكسان، مؤسسة آرياس لتحقيق السلم والتقدم للبشرية، كوستاريكا.

زينيبوورك تاديس، أثيوبيا.

دانيال تارشيس، مجلس أوروبا.

بول تايلور، مدرسة لندن للعلوم الاقتصادية، المملكة المتحدة.

كارل ثام، وزير التعليم، السويد.

راج تاموثرام، المملكة المتحدة.

بهيك ثابا، معهد دراسات التنمية المتكاملة، نيبال.

ريتا ثابا، صندوق الأمم المتحدة للسكان، نيبال.

مارتا توروك، أماكوب، المكسيك.

تاكيو أوكيدا، جامعة الأمم المتحدة، اليابان.

جيكوب فون أكسكول، مؤسسة جائزة كسب الرزق على الوجه الصحيح، المملكة المتحدة.

رابطة الأمم المتحدة-فرع ميرتون، المملكة المتحدة.

رابطة الأمم المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا الشمالية.

رابطة الأمم المتحدة في نيوزيلندا.

سايروس فانس، وزير الخارجية السابق، الولايات المتحدة.

مارغريت فوغت، المعهد النيجيري للشؤون الدولية، نيجيريا.

بيت فونيو، جمهورية وكانتون جنيف، سويسرا.

توماس وايز، المجلس الأكاديمي المعني بمنظومة الأمم المتحدة، الولايات المتحدة

مارك ويلر، جامعة كمبريدج، المملكة المتحدة.

مورتن وتلند، مكتب رئيس الوزراء، النرويج.

جوان ويكن، تنزانيا.

آندرز ويكمان، ساريك، السويد.

غاي ويلمز، الاتحاد الأوروبي، بلجيكا.

مركز وودز هول للبحوث، الولايات المتحدة.

ديفيد وولكومب، منظمة سلم الطفل الدولية، المملكة المتحدة.

المنظمة النسائية للبيئة والتنمية، الولايات المتحدة.

مجلس الكنائس العالمي، سويسرا.

منظمة الرؤية العالمية الدولية، سويسرا.

تتسوجي ياسومارو، مؤسسة تحالف أجيال المستقبل، اليابان.

كاتسو هيكو يازاكي، رئيس مؤسسة تحالف أجيال المستقبل، اليابان.

غيزيل يتامبن، الكاميرون.

(تعتذر اللجنة عن أي خطأ، أو عدم دقة في هذه القائمة)

ملحق «ب»

ببليوغرافيا

الفصل الأول

Anspanger, Franz. 1989. The Dissolution of the Colonial Empires. London: Routledge.

Bairoch, P. 1993. Economics and World History: Myths and Paradoxes. Hertfordshire, U.K: Harvester Wheatsheaf.

- 1982. 'International Industrialization Levels from 1750 to 1980.' Journal of European Economic History (Fall): 268-333.

Brown, Lester R., Hal Kane, and David Malin Roodman. 1994. Vital Signs 1994. New York: W.W.Norton & Company.

Gillbert, M. 1989. Second World War. London: Weidenfeld and Nicholson.

IMF (International Monetary Fund). 1993. World Economic Oultook (October). Washington, D.C.: IMF.

International Commission on Peace and Food. 1994. Uncommon Opportunities: An Agenda for Peace and Development. London: Zed Books.

Ishikawa, E. and D.L. Swain. 1981 Hiroshima

and Nagasaki-The Physical, Medical and Social Effects of the Atomic Bombings. London: Hutchinson.

Michel, H. 1975. The Second World War. London : Andre Deutsch.

Senghaas, Dieter. 1993. 'Global Governance: How Could it be Conceived?' security Dialogue 24 (3): 247-56.

UNEP (United Nations Environment Programme). 1993. United Natioons Environmental Programme: Environmental Data Report 1993-1994. London: Blackwell Publishers.

UNIDO (United Nations Industrial Development Organization). 1992. The Handbook of Industrial Statistics 1992. Vienna: United Nations.

United Nations. 1993. World Population Prospects: The 1992 Revision. New York: United Nations.

United Nations Department of Public Information. 1992. Basic Facts About the United Nations. New York: United Nations.

World Bank. 1994. World Development Report 1994. New York: Oxford University Press.

الفصل الثاني

Cleveland, Harlan. 1993. Birth of a New World. San Fransisco: Jossey-Bass.

Deng, Francis. 1993. 'Reconciling Sovereignty with Responsibility.' Paper presented at the Oslo syposium on Collective Responses to Common Threats (Commission on Global Governance and the Norwegian Ministry of Foreign Affairs, June 22-23).

Eisner, Michael. 1992. 'A Procedural Model for the Resolution of Secessionist Disputes. 'Havard International law Journal (Spring): 408-25.

Etzioni, Amitai. 1992-93. 'The Evils of Self-Determination. 'Foreign Policy (Winter): 21-35.

Falk, Richard. 1975. A Study of Future Worlds. New York: the Free

Press.
Frank, Thomas. 1992. The Emerging Right to Democratic Governance.' American Journal of International Law (January): 46-91.
Hoffman, Stanley. 1981. Duties Beyond Borders: On the Limits and Possibilities of Ethical International Politics. Syracuse: Syracuse University Press.
Kidder, Rushworth M. Shared Values for a Troubled World. San Francisco: Jossey-Bass.
Maznui, Ali A. 1994. 'The Failed State and Political Collapse in Africa. 'Paper presented at the Cairo Consultation on the OAU Mechanism on Conflict Prevention, Management and Resolution (Organization of African Unity, Goverment of Egypt, and International Peace Academy, May 7-11).
Miller, Lynn H. 1990. Global Order: Values and Power in Interational Politics San Francisco: Westview Press.
Pope, Jeremy. 1993. 'Containing Corruption in International Transactions-The Challenge of the 1990s' Background paper for the Commission on Global Govermance.
South Commission. 1993. The Challenge to the South. New York: Oxford University Press.
United Nations. 1945. Charter of the United Nations. New York.

الفصل الثالث

Adeniji, Oluyemi. 1993. 'Regionalism in Africa.' Securiiy Dialogue 24(2): 211-20 Anthony, Ian. 1993. 'Assessing the UN Register of Conventional Arms.' Survival 35 (4): 113-29.

Berdal, Mats. 1993. 'Whither UN Peacekeeping? Adelphi Paper 281, International Institute of Strategic Studies, London.

Blechman, Barry. 1993. 'Current Status of the Palme Commission Proposals.' Background paper for the Palme Review Conference, Ditchley

Park (November 13-14).

Boutros-Ghali, Boutros. 1992. An Agenda for Peace: Peacemaking and Peace- Keeping. Report of the Secretary-General Pursuant to the Statement

Adopted by the Summit Meeting of the Security Council, January 31. New York: United Nations.

Cleveland, Harlan. 1993. Birth of a New World. San Francisco: Jossey-Bass. Evans, Gareth. 1993. Cooperating For Peace. Australia: Allen & Unwin. Grimmett, Richard F. 1994. Conventional Arms Transfers to the Third World, 1986-1993' (A Congressional Research Service Report for Congress). Washington, D.C.: The Library of Congress.

Helman, Gerald B. and Steven R. Ratner. 1992-93. ‘Saving Failed States.’ Foreign Policy (Winter): 3-20.

Homer-Dixon, Thomas F. 1991. ‘On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict.’ International Security 16(2): 76-116. Independent Commission on Disarmament and Security Issues. 1989. A World at Peace: Common Security in the Twenty-First Century. Stockholm. Independent Commission on Disarmament and Security Issues. 1982, Common Security: A Programme for Disarmament. London: Pan Books.

Independent Commission on International Humanitarian Issues. 1988. Winning the Human Race? London: Zed Books.

Keegan, John. 1993. A History of Warfare. New York: Alfred A. Knopf.

Nanda, Ved P. 1992. Tragedies in Northern Iraq, Liberia, Yugoslavia, and Haiti. Revisiting the Validity of Humanitarian Intervention Under International Law-Part L‘ Denver Journal of International Law and Policy 20(2): 305-34. Ogata, Shijuro, Paul Volcker and others. 1993. ‘Financing an Effective United Nations: A Report of the Independent Advisory Group on U.N. Financing.’ A Project of the Ford Foundation. February.

Roberts, Adam. 1994. Th!e Crisis in UN Peacekeeping.’ Survival (Autumn): 93-120,

-.1993. The United Nations and International Security.’ Survival (Summer): 3-30.

Rothschild, Emma. 1993. The Changing Nature of Security.’ Background paper for the Commission on Global Governance.

Scheffer, David. 1992. Toward a Modern Doctrine of Humanitarian Intervention. University of Toledo Law Review (Winter): 253-93.

SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute). 1994. SIPRI Yearbook: World Armaments and Disarmament. New York: Oxford University Press.

-. 1993. SIPR1 Yearbook World Armaments and Disarmament, New York: Oxford University Press

Sivard, Ruth Leger. 1993, World Military and Social Expenditures 1993. Leeshurg Va.: World Priorities Inc.

UNDP (United Nations Development Programme). 1994. Human Development Report 1994. New York Oxford University Press.

UNICEF (United Nations Children‘s Fund). 1994. Anti-Personnel Land.Mines: A Scourge on Children. New York UNICEF.

United Nations Department of Public Information. 1994. ‘Background Note: United Nations Peace-Keeping Operations March 1994.’

Urquhart, Brian. 1993. ‘A UN Volunteer Force-The Prospects.’ New York Review of Books (July 15): 52-56.

Wulf, Herbert. 1993. ‘Military Demobilization and Conversion.’ Background paper for the Commission on Global Governance.

الفصل الرابع

Bifani, Pablo. 1993. ‘Technology and Global Governance.’ Background paper

for the Commission on Global Governance.

ECE (Economic Commission for Europe). 1992. The Environment in

Europe

and North-America: Annotated Statistics. New York United Nations.

GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). 1993. International Trade Statistics 1993. Geneva: GATT.

Ghosh, Bimal. 1993. Global Governance and Population Movements.' Background paper for the Commission on Global Governance.

Grubb, Michael. 1991. The Greenhouse Effect: Negotiating Targets. London:

Royal Institute of International Affairs.

Haas, Peter. 1993. 'Protecting the Global Environment.' Background paper for the Commission on Global Governance.

IMF (International Monetary Fund). 1993. World Economic Outlook May

1993. Washington, D.C.: IMF.

-.1993. IMF Annual Report 1993. Washington, D.C.: IMF

-.1992. Measurement of International Capital Flows. Washington, D.C.: IMF.

-.1991. Determinants and Systemic Consequences of International Capital Flows. Washington, D.C.: IMF.

Islam, Shafiq uL 1993. 'Global Economic Governance.' Background paper for the Commission on Global Governance.

Korten, David C. 1990. Getting to the 21st Century. West Hartford, Coon.: Kumarian Press.

Mendez, Ruben. 1993. Proposal for the Establishment of a Global Foreign Currency Exchange. Background paper for the Commission on Global Governance.

-.1993. 'The Provision and Financing of Universal Public Goods'. Back-

ground paper for the Working Group on Development, Commission on Global Governance.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1994. Development Co-operation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee 1993. Paris: OECD.

-.1993. Development Co-operation Report. Paris: OECD.

-.1991. The State of the Environment. Paris: OECD.

Streeten, Paul, Louis Emmerij, and Carlos Fortin. 1992. International Governance (Silver Jubilee papers, Institute of Development Studies, University of Sussex). Brighton: University of Sussex.

Sunkel, Osvaldo. 1993. 'Poverty and Development: From Economic Reform to Social Reform.' Background paper for the Commission on Global Governance.

UNDP (United Nations Development Programme). 1994. Human Development Report 1994. New York: Oxford University Press. -.1993, Human Development Report 1993. New York Oxford University Press.
UNEP (United Nations Environmental Programme). 1993.

Environmental Data Report 1993-94. Oxford: Blackwell.

UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). 1993. World Science Report. Paris: UNESCO.

United Nations. 1992. World Investment Report 1992: Transnational Corporations as Engines of Growth. Department of Economic and Social Development, Transnational Corporations and Management Division. New York: United Nations.

World Bank. 1994. World Development Report 1994. New York: Oxford University Press.

-.1993. Wond Development Report 1993. New York: Oxford University Press.

.1993. World Tables 1993. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
.1993. The World Bank and the Environment 1993. Washington, D.C.: The World Bank.

World Commission on Environment and Development. 1987. Our Common Future. Oxford: Oxford University Press.

الفصل الخامس

Abi-Saab, Georges. 199The Unused Charter Capacity for Global Govermance.' Background paper the Commission on Global Governance.

Astrom, Sverker. 1993.:curity Council Reform. Background paper for the Commission on GId Governance.

Bloomfield, lincoln. I. Enforcing Rules in the International Community: Governing the Ungrnable.' Background paper for the Commission on Global Governance

Caron, David. 1993. Tlegitimacy of the Collecthe Authority of the Security Council.' American Jnal of International Law (October): 552-88.

Childers, Erskine with In Urquhart. 1994. Renewing the United Nations System. Uppsala: Dag Hamrskjold Foundation, Development Dialogue 1994:1. -.1992. Towards McEffective United Nations. Uppsala: Dag Hammarskjold Fouition, Development Dialogue 1991:1-2.

Galtung, Johan. 1993. obal Governance for and by Global Democracy. Background paper the Commission on Global Governance.

Haas, Ernst and Peter. 1993. Some Thoughts on Improving Global Governance.' Background paper for the Commission or Global Governance.

Hansen, Peter. 1992. the Notes on Global Governance. Background paper for the Commission Global Governance.

Khan, Ramatullah. 1993 The Thickening Web of International Law.' Background paper for the Commission on Global Governance.

Kwakwa, Edward. 1993 Changing Notions of Sovereignty.' Background paper for the Commission Global Governance.

Mani, Rama, 1993. The role of Non-Governmental Organisations in Global Governance-Somtfotes Background paper for the Commission on

Global Governance.

McIntyre, Alister. 1994. eforming the Economic and Social Sectors of the United Nations.' Background paper for the Commission on Global Governance. Menon, Bhaskar. 1993. The Image of the United Nations. Background paper for tli! Cnmmission Global Governance.

Pace, William R. 1993. The United Nations at a Crossroads (unedited version of guest editorial for The Go-Between, newsletter for the Non-Governmental Liaison Service of the United Nations). February. Rosenau, James. 1993. Changing Capacities of Citizens.' Background paper for the Commission on Global Governance,

-.1993. Changing States in a Changing World. Background paper for the Commission on Global Governance.

-.1993. Organizational Proliferation in a Changing World. Background paper for the Commission on Global Governance. -. 1992. The United Nations in a Turbulent World (Occasional Paper

Series, International Peace Academy). Boulder, Colo.: Lynne Rienner. Salamon, Lester M. 1994. The Rise of the Nonprofit Sector. Foreign Affairs. July/August: 109.

United Nations, 1945, Charter of the United Nations. New York.

الفصل السادس

Burley, Anne-Marie Slaughter. 1993. International Law and International Relations Theory: A Dual Agenda.' American Journal of International Law (April): 205-39.

Charney, Jonathan. 1994. Progress in International Maritime Boundary Delimitation Law.' American Journal of lntenrational Law (April): 227-56. Chayes, Abram and Antonia Handler Chayes. 1993. 'On Compliance.' International Organization (Spring): 175-205.

Darnrosch, Lori Fisler, ed. 1987. The International Court of Justice at a Crossroads. New York: Transnational Publishers, Inc.

Reisman, Michael. 1993. The Constitutional Crisis in the United Nations, American Journal of International Law (January): 83-100. -. 1990. International Law after the Cold War. American Journal of International Law (October): 859-66.

Schachter, Oscar. 1991. International Law in Theory and Practice, Dordrecht: Martinus Nijhoff.

المؤلف في سطور:

عبد السلام رضوان

* ليسانس آداب جامعة عين شمس، قسم الفلسفة 1969.

* ترجم عدة كتب منها:

«الإخوان المسلمون» ريتشارد ميتشيل 1976 , 1984-مكتبة مدبولي، القاهرة. «مسرح الشارع في أمريكا» هنري ليسنك 1979-دار الفكر المعاصر، القاهرة. «الوفد وخصومه» ماريوس ديب، 1985-المؤسسة العربية للأبحاث، بيروت. «المتاعبون بالعقول» هربرت شيللر، عالم المعرفة 1986-«حاجات الإنسان الأساسية في الوطن العربي» برنامج الأمم المتحدة للبيئة» عالم المعرفة 1990-«الإنسان ومراحل حياته» 1989-دار العالم الجديد، القاهرة.

* يعمل حاليا في الأمانة العامة للمجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، مدير التحرير مجلة عالم الفكر.



الأمم المتحدة

في نصف قرن

دراسة في تطور التنظيم الدولي

تأليف: د. حسن نافعة

هذا الكتاب

ونحن على أعتاب القرن الحادي والعشرين، هناك عالم جديد آخذ في التشكل؛ عالم يطرح أخطارا جديدة، ومشكلات جديدة، وتحديات جديدة. لكنه يقدم ـ مع ذلك ـ أملا جديدا في بدء حقبة من تاريخ الإنسانية أكثر أمنا وإنصافا.

وفي هذا الكتاب: «جيران في عالم واحد» ترتسم معالم طريق يقودنا إلى القرن الحادي والعشرين، وتطرح رؤية خصبة لعالم ينصب فيه الاهتمام على البشر، وتتأكد الحاجة إلى قيم مشتركة، ونظام أخلاقي مدني عالمي، وقيادة مستنيرة تقود الشعوب والأمم في جوار عالمي واحد.

وهو يستكشف التحديات التي تواجه البشرية، ويطرح مقترحات مدروسة لتعزيز أمن البشر وأمن كوكب الأرض، ولإدارة الاقتصاد العالمي، ولإصلاح الأمم المتحدة، وتعزيز سيادة القانون على الصعيد العالمي.

ولجنة «إدارة شؤون المجتمع العالمي»، التي وضعت هذا التقرير ـ الكتاب ـ هي مجموعة مستقلة من 28 شخصية عالمية، تتنوع خبراتهم ومسؤولياتهم.

وقد تمثلت المهمة التي وضعوها نصب أعينهم ـ والتي يمثل هذا التقرير حصيلة جهدهم الجماعي لإنجازها ـ في اقتراح الأساليب التي يمكن بها لمجتمعنا العالمي أن يدير شؤونه على نحو أفضل، في عصر جديد من تاريخ الإنسانية.